

BALANCE DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE EL CONTENIDO DE LA LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO: A PROPOSITO DE LA STC 61/1997 (*Ley del Suelo*)

JUAN ANTONIO TOSCANO ORTEGA

SUMARIO: I. PRESENTACIÓN.—II. EL CONTENIDO DE LA LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL: 1. *Exposición de la doctrina del Tribunal:* A) *La naturaleza jurídica de estas leyes.* B) *La limitación material de la ley de presupuestos y su justificación constitucional.* 2. *Comentario general:* A) *Las dificultades con que se ha encontrado el Tribunal. Referencias al Derecho comparado, en concreto a las experiencias de los Tribunales alemán e italiano.* B) *Identificación de algunos problemas que plantea esta jurisprudencia, en especial los derivados de la utilización por el Tribunal de los argumentos de la función constitucional, la especialidad procedimental y la seguridad jurídica.*—III. LA APLICACIÓN DE LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL EN SU SENTENCIA 61/1997: DESCRIPCIÓN Y COMENTARIO.—IV. A MODO DE VALORACIÓN FINAL.

I. PRESENTACION

Nuevamente, el problema relativo a los límites constitucionales al contenido de las leyes de presupuestos generales del Estado, esta vez como consecuencia de la incorporación en una de esas leyes de una cláusula de prórroga de la delegación legislativa en materia urbanística, es uno de los aspectos que se tratan en la muy conocida STC 61/1997.

Como es sabido, el artículo 134 CE establece en su apartado segundo el contenido que ha de incluirse en la ley de presupuestos generales del Estado: la totalidad de los gastos e ingresos anuales del sector público estatal y el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado. Mientras, en su apartado séptimo expresa lo que no puede albergar esta ley: la creación de tributos, aunque sí puede modificarlos cuando así lo prevea una ley tributaria sustantiva.

Por tanto, en el artículo 134.2 CE no se recoge expresamente concepto alguno tendente a determinar de forma excluyente el contenido de las leyes de presupuestos estatales. Además, en la práctica legislativa española, de forma

frecuente, estas leyes han venido siendo utilizadas como cauce normativo para incorporar regulaciones que afectan a materias que escapan del ámbito estrictamente presupuestario. Problema, pues, de importantes efectos jurídicos con el que ha tenido que enfrentarse nuestra jurisprudencia constitucional.

Por otro lado, en relación a la modificación de tributos, en los ya veinte años transcurridos desde la entrada en vigor de la CE se ha constatado el recurso por nuestro legislador a la autorización contenida en el segundo inciso del artículo 134.7 CE, lo que ha llevado al TC a pronunciar su jurisprudencia sobre tal precepto.

El resultado es un cuerpo jurisprudencial amplio sobre el contenido de las leyes de presupuestos estatales (1).

(1) La conflictividad ante el TC ha sido notoria. Desde la Ley de PGE para 1981 hasta la de 1994, sólo han habido dos Leyes de Presupuestos que no han requerido sentencia del TC (las de 1991 y 1993). Todas las restantes, por posible vulneración del artículo 134.2 o del 134.7, ya sea a través del recurso de inconstitucionalidad (SSTC 27/1981, 84/1982, 63/1986, 65/1987, 96/1990, 237/1992 y 178/1994, 16 y 61/1997) ya sea a través de la cuestión de inconstitucionalidad (SSTC 126, 134 y 156/1987, 65, 66 y 67/1990, 76/1992, 83/1993, 116, 179 y 195/1994) han requerido pronunciamiento del TC. En algún caso, la Ley de Presupuestos para 1984 hasta en nueve sentencias (de las cuales cinco se pronuncian sobre el mismo precepto); le siguen las de 1982, 1983, 1985, 1986, 1988, 1990 y 1992 con dos sentencias; y las de 1981 y 1987 con sólo una sentencia. Ahora bien, las declaraciones de inconstitucionalidad sólo han sido cinco. Una, por vulneración del artículo 134.7 CE (la de 1981, STC 27/1981) y las restantes por vulneración del artículo 134.2 CE (la de 1988, STC 76/1992; la de 1990, STC 178/1994 y la de 1992, en las SSTC 195/1994 y 16/1996). Por posible infracción del artículo 134.7 CE, también se han impugnado vía cuestión de inconstitucionalidad las Leyes de Presupuestos Generales de Navarra para 1985 y 1988 (SSTC 116 y 149/1994, respectivamente). O, en relación a la prórroga de Presupuestos para 1982, a través del recurso de inconstitucionalidad han llegado al Tribunal el Real Decreto-ley 24/1982 y la Ley 5/1983 que lo convalida, ambos de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria (SSTC 126 y 156/1987).

Por motivos diferentes a la vulneración del artículo 134.2 y 7 CE, también ha conocido el Tribunal resolviendo cuestiones de inconstitucionalidad las Leyes de Presupuestos para 1984 (STC 188/1988) y 1987 (STC 118/1995), y recursos de inconstitucionalidad las Leyes de Presupuestos para 1983 (STC 20/1985), 1984 (STC 26/1985), 1987 (SSTC 164 y 198/1995, y 44/1996), 1988 y 1989 (ambas en la STC 13/1992; y la primera en la STC 68/1996), y 1994 (STC 134/1996); así como vía conflicto positivo de competencia las Leyes de Presupuestos para 1983 y 1985 (ambas en la STC 146/1986); de nuevo, el Real Decreto-ley 24/1982 y la Ley 5/1983 (la STC 63/1986, que resuelve diferentes recursos de inconstitucionalidad y la 197/1992, que se pronuncia sobre distintas cuestiones de inconstitucionalidad), y también la Ley 5/1990, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria (STC 173/1996, conociendo cuestiones de inconstitucionalidad). Y, por último, conociendo vía recurso de inconstitucionalidad, la Ley sobre Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco (STC 14/1986) y las Leyes de Presupuestos para 1988 de las CC.AA. de Galicia y Madrid (SSTC 171/1996 y 103/1997, respectivamente).

En el presente estudio se describe y comenta de forma crítica la jurisprudencia constitucional sobre el contenido de las leyes de presupuestos estatales (apartado II), para después reflexionar acerca de la aplicación de esa doctrina en la sentencia 61/1997 (apartado III). Por último, se procede a una valoración de conjunto de esa jurisprudencia constitucional (apartado IV).

II. EL CONTENIDO DE LA LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

1. *Exposición de la doctrina del Tribunal*

Desde la STC 27/1981 hasta la STC 61/1997, pasando por las SSTC 84/1982, 63 y 146/1986, 65, 126 y 134/1987, 188/1988, 65, 66, 67 y 96/1990, 13, la importante 76 y 237/1992, 83/1993, 116, 149, 178, 179 y 195/1994, y 16/1996, el TC ha diseñado sobre el artículo 134.2 CE una doctrina que trata de dar solución por lo menos a dos problemas (2).

En primer lugar, el Tribunal se encarga de aclarar la naturaleza jurídica de las leyes de presupuestos y determinar la función constitucional que éstas cumplen en el sistema de fuentes del ordenamiento jurídico.

En segundo lugar, el problema de la inclusión en estas leyes de preceptos que regulan materias con dudosa o nula incidencia en la disciplina presu-

(2) Como se va ver, los relativos a la función y el contenido de las leyes de presupuestos del Estado. Ahora bien, resulta difícil desvincular los límites materiales (no expresos en la norma constitucional) de los límites también de carácter material en materia tributaria (artículo 134.7) y temporales (artículo 134.2) de estas leyes que la CE sí precisa y fija. De ahí que algunos estudiosos bajo el denominador común de límites de las leyes de presupuestos hayan incluido el análisis de la jurisprudencia constitucional sobre los dos apartados de ese mismo precepto.

La jurisprudencia constitucional sobre el artículo 134.7 también plantea problemas, algunos comunes con la jurisprudencia que aquí se va a comentar (sobre todo, la justificación constitucional que el Tribunal ve en el precepto, centrada en las peculiaridades de la ley de presupuestos en relación a las demás leyes), si bien algunos peculiares (tales como la distinción entre la modificación tributaria y la problemática categoría elaborada por el Tribunal de «mera adaptación del tributo a la realidad»; y la determinación de lo que es «ley tributaria sustantiva»), cuestiones que no encuentran su espacio de análisis en el presente comentario.

Tampoco lo encuentra el estudio de los límites temporales al contenido de las leyes de presupuestos, a propósito de la inclusión reiterada en estas leyes de disposiciones temporales que pueden acabar gozando de una cierta permanencia, o, sencillamente, de normas permanentes (con el problema de si tales inclusiones generan inconstitucionalidad o tan sólo se abonan al campo de los efectos de las normas en el tiempo).

taria. Por ejemplo, se han impugnado ante el Tribunal regulaciones de materias tales como transferencias de servicios del Estado a las Corporaciones Locales (STC 84/1982), la fijación de un límite máximo de las retribuciones del personal al servicio de las CC.AA. y de los organismos dependientes de las mismas (STC 63/1986), la incompatibilidad de pensiones y haberes activos, e integración del personal de diferentes Administraciones y Organismos en diversos regímenes del sistema de la Seguridad Social (ambas, STC 65/1987; la primera además en las SSTC 188/1988 y 65, 66 y 67/1990), el establecimiento de un tope máximo al incremento de las retribuciones de todo el personal del sector público y la atribución al Gobierno de la facultad de determinar los criterios objetivos para la distribución territorial de fondos procedentes de subvenciones (ambas, STC 96/1990; respecto a la primera, afirma su constitucionalidad si se interpreta conforme a lo sustentado en el FJ. 3), la destinación de recursos financieros a ámbitos de actuación cuya competencia material ha sido asumida por las CC.AA. (STC 13/1992, con declaración de inconstitucionalidad), la fijación de un incremento global de las retribuciones del personal al servicio de las CC.AA. y de las Corporaciones Locales (STC 237/1992), el límite de la cuantía del reconocimiento, actualización y concurrencia de pensiones públicas (STC 83/1993), la diferenciación entre pensiones de invalidez permanente de la Seguridad Social y de los funcionarios públicos a efectos de exención del IRPF (SSTC 134/1996 y 72/1997, con declaración de inconstitucionalidad) o, como se ha anticipado, la fijación de un nuevo plazo de delegación legislativa al Gobierno para elaborar un texto refundido de las disposiciones estatales vigentes sobre suelo y ordenación urbana (STC 61/1997). Ahora bien, por vulneración de los límites materiales de las leyes de presupuestos las declaraciones de inconstitucionalidad han sido cuatro: la autorización judicial para entrar en el domicilio del deudor previa acreditación de la deuda tributaria (STC 76/1992), la supresión de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana como corporaciones de Derecho público (STC 178/1994), determinadas facultades tributarias de comprobación e investigación (STC 195/1994) y el régimen de atribuciones y facultades de los Consorcios de Zonas Francas (STC 16/1996).

En atención a esos dos problemas, la jurisprudencia constitucional sobre el artículo 134.2 CE se puede ordenar y sintetizar como sigue.

A) *La naturaleza jurídica de estas leyes*

La ley de presupuestos es una ley «plena», considerando así superada la polémica histórica sobre su carácter formal y/o material y sobre la naturaleza

de las potestades de aprobación de la misma (3). Así, el Presupuesto (en el sentido estricto de previsión de ingresos y de habilitación de gastos), el contenido que lo puede acompañar (eventual) y el articulado que los aprueba (incluidas las secciones presupuestarias) constituyen e integran un todo, cuyo contenido adquiere fuerza de ley y es objeto idóneo de control de constitucionalidad (4). Además, tal ley es fuente jurídica del gasto público pero no lo es de las obligaciones del Estado (5).

A pesar de su carácter formal y material, esta ley ofrece como especificidades las de que el ejercicio del poder legislativo de las Cortes Generales está condicionado por las disposiciones contenidas en los apartados 1, 6 y 7 del artículo 134 CE (6) y las restricciones impuestas a su tramitación parlamentaria por los Reglamentos de las Cámaras (7) en relación con la de otros proyectos o proposiciones de ley. Tales «singularidades», «peculiaridades» o «particularidades» derivan del carácter que es propio a este tipo de leyes, esto es, de su función específica y constitucionalmente definida en el artículo 134.2 CE (8), expresión de una de las competencias que de forma singular la CE encomienda a las Cortes Generales (artículo 66.2), desdoblada de la competencia legislativa ordinaria (9).

Las diversas reglas del artículo 134 CE regulan una fuente normativa del Estado, entendido este último en su sentido estricto de organización central o general, sin que puedan aplicarse por vía analógica a las leyes de presupuestos autonómicas (10).

B) *La limitación material de la ley de presupuestos y su justificación constitucional*

La ley de presupuestos no es sólo un conjunto de previsiones contables sino un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corres-

(3) SSTC 27/1981, FJ. 2; 65/1987, FJ. 3; 76/1992, FJ. 4; 116/1994, FF.JJ. 7, *in fine*, y 8.

(4) SSTC 63/1986, FJ. 5; 76/1992, FJ. 4.a).

(5) SSTC 63/1986, FJ. 6; 146/1986, FJ. 8, *in fine*; 13/1992, FJ. 5.

(6) SSTC 27/1981, FJ. 2; 65/1987, FF.JJ. 3 y 5; 76/1992, FJ. 4.a); 237/1992, FJ. 3; 83/1993, FJ. 3, *in fine*; 195/1994, FJ. 2; 16/1996, FJ. 6.

(7) SSTC 27/1981, FJ. 2; 65/1987, FJ. 5; 76/1992, FJ. 4; 116/1994, FJ. 8; 16/1996, FJ. 6.

(8) SSTC 76/1992, FJ. 4.a); 237/1992, FJ. 3; 178/1994, FJ. 5; 16/1996, FJ. 6.

(9) SSTC 65/1987, FF.JJ. 3 y 5; 76/1992, FJ. 4.a); 83/1993, FJ. 2, *in fine*; 178/1994, FF.JJ. 2 y 5; 16/1996, FJ. 6.

(10) SSTC 116/1994, FJ. 5; 149/1994, FJ. único.

ponde al Gobierno (11). Así, esta ley ha de tener un contenido mínimo, necesario e indispensable constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos. Pero ese ámbito no es exclusivo ni excluyente. De esta forma, el hecho de que una ley ordinaria, distinta de la configurada en el artículo 134 CE, contenga normas de naturaleza estrictamente presupuestaria no la convierte en ley de presupuestos (12). Pero tampoco es excluyente, de tal forma que la ley de presupuestos puede establecer disposiciones de carácter general en materias propias de ley ordinaria estatal que integran un contenido posible, no necesario o eventual, susceptible, pues, de afectar a materias distintas de ese núcleo esencial (13).

Ahora bien, ese contenido eventual resulta limitado estrictamente a aquellas materias que guarden una relación directa (14) con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto o los criterios de política económica general de los que ese Presupuesto es instrumento (15). Además, su inclusión en estas leyes ha de resultar justificada, en el sentido de que constituyan un complemento necesario para la mayor inteligencia y la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno (16).

La regulación de materias situadas fuera de ese contenido mínimo y eventual está constitucionalmente vedado a la ley de presupuestos. Esta limitación material deriva de la concurrencia de tres elementos.

En primer lugar, de la específica función constitucional asignada a las leyes de presupuestos (artículo 134.2 CE), esto es, la de aprobar anualmente las Presupuestos del Estado incluyendo la totalidad de los ingresos y gastos del sector público estatal y la consignación del importe de los beneficios fiscales

(11) SSTC 27/1981, FJ. 2; 63/1986, FJ. 12; 65/1987, FJ. 4; 134/1987, FJ. 6; 65, 66 y 67/1990, FJ. 3; 96/1990, FJ. 4; 76/1992, FJ. 4; 237/1992, FJ. 3; 83/1993, FJ. 4; 116/1994, FJ. 8; 178/1994, FJ. 5; 195/1994, FJ. 2; 16/1996, FJ. 6.

(12) Está haciendo referencia el Tribunal a esa especie de leyes «puente» de aprobación de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, STC 126/1987, FJ. 5.

(13) Respecto al contenido mínimo, STC 84/1982, FJ. 3; y en relación a esa concepción de la ley de presupuestos comprensiva también del contenido eventual, SSTC 63/1986, FJ. 12; 65/1987, FF.JJ. 2 y 4; 126/1987, FJ. 5; 134/1987, FJ. 6; 65, 66 y 67/1990, FJ. 3; 76/1992, FJ. 4; 237/1992, FJ. 3; 83/1993, FJ. 4; 178/1994, FJ. 5; 195/1994, FJ. 2; 16/1996, FJ. 6.

(14) No cualquier relación, pues la adopción de un concepto desmesurado de tal conexión desbordaría y haría inoperante la función constitucional que el artículo 134.2 CE reserva a las leyes de presupuestos, STC 195/1994, FJ. 3.

(15) SSTC 63/1986, FJ. 12; 65/1987, FF.JJ. 4, 5, 6 y 7; 134/1987, FJ. 6; 65, 66 y 67/1990, FJ. 3; 76/1992, FJ. 4.a); 237/1992, FJ. 3; 83/1993, FJ. 4; 116/1994, FJ. 8; 178/1994, FJ. 5; 195/1994, FJ. 2; 16/1996, FJ. 6.

(16) SSTC 76/1992, FJ. 4.a); 237/1992, FJ. 3; 178/1984, FJ. 5; 195/1994, FJ. 2; 16/1996, FJ. 6.

que afecten a los tributos del Estado, y la de ser uno de los instrumentos de la política económica del Gobierno (17).

En segundo lugar, de las peculiaridades de su tramitación parlamentaria (artículo 66.2 CE) que comportan ciertas limitaciones de las facultades de propuesta, examen y enmienda de las Cortes Generales.

Y por último, del principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE) (18), o sea, la certeza del Derecho que exige que una ley de contenido constitucionalmente definido, como es la de presupuestos generales, no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional. Una de sus manifestaciones, dada la incertidumbre que acarrea, es la prohibición de incorporar por esta vía legal normas típicas del Derecho codificado (19).

De todo ello se predica que el desbordamiento material de las leyes de presupuestos es contraria a la CE por faltar a la función específica que ésta asigna a aquéllas (artículo 134.2); por suponer una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional alguna (artículo 66.2); y por atentar contra el principio de seguridad jurídica, debido a la incertidumbre que tal regulación ocasiona (artículo 9.3) (20).

2. COMENTARIO GENERAL

A) *Las dificultades con que se ha encontrado el Tribunal. Referencias al Derecho comparado, en concreto a las experiencias de los Tribunales alemán e italiano*

El Tribunal se ha enfrentado con el problema que en el sistema constitucional se produce como consecuencia de la práctica muy arraigada de dar a la ley de presupuestos un contenido amplísimo, casi «omnicomprensivo» (21). En

(17) Expresamente de función constitucional de las leyes de presupuestos se habla en las SSTC 76/1992, FJ. 4; 116/1994, FJ. 8; 178/1994, FJ. 5; 195/1994, FF.JJ. 2 y 3. También, como se verá, en la STC 61/1997, FJ. 2.

(18) SSTC 65/1990, FJ. 3; 76/1992, FJ. 4.a); 116/1994, FJ. 8; 178/1994, FJ. 5; 195/1994, FF.JJ. 2 y 3; 16/1996, FJ. 6.

(19) SSTC 76/1992, FJ. 4.b); 195/1994, FJ. 2, *in fine*; 16/1996, FJ. 6.

(20) De la vulneración en forma conjunta de esas tres normas se habla en las SSTC 76/1992, FJ. 4.a) y b); 178/1994, FJ. 5; 195/1994, FF.JJ. 2 y 3; y 16/1996, FJ. 6. Como se tendrá oportunidad de ver también se utilizan esos tres parámetros de forma cumulativa en la STC 61/1997, FJ. 2.

(21) La denominada «tendencia expansiva» de las leyes de presupuestos, conforme a la cual se incluyen en este tipo normativo materias dispares que no afectan (o lo hacen de forma tan-

consecuencia, se ha visto en la necesidad de elaborar una doctrina sobre la posición que la ley de presupuestos ocupa en el sistema de fuentes, que sea coherente con la CE, en la medida que ésta haya querido limitar realmente aquella práctica legislativa. Para ello trata de deducir los límites que a las leyes de presupuestos impone el texto constitucional. En este sentido, además de los límites evidentes por su carácter expreso que se contienen en los artículos 134.2 (exigibilidad de un contenido mínimo que se traduce en la previsión de ingresos y la habilitación de gastos) y 134.7 (prohibición de crear tributos o de modificarlos, salvo en este último caso que una ley tributaria sustantiva así lo prevea), el Tribunal ha visto en texto constitucional unos límites de carácter implícito, a partir de los cuales apoya su doctrina acerca del ámbito material de las leyes de presupuestos.

En efecto, el Tribunal, en un discurso respetuoso con el diseño que la CE realiza sobre la relación de poderes que en el ámbito de las competencias presupuestarias se produce entre el Parlamento y el Gobierno, recurre de forma conjunta a tres criterios para dar solución al problema de la «desnaturalización» de las leyes de presupuestos: la función constitucional de estas normas, la singularidad procedimental centrada en las peculiaridades de su tramitación parlamentaria y, por último, el principio de seguridad jurídica. El resultado es conocido: la concepción de la ley de presupuestos como una ley de contenido constitucionalmente definido, limitada materialmente en un doble ámbito, necesario y eventual. El primero, que da existencia a esta ley, aparece definido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos. El segundo, de carácter accesorio, referido a la inclusión justificada de otras materias que tengan una relación directa con ese contenido necesario o la política económica del Gobierno. De esta forma, cualquier precepto de la ley de presupuestos que caiga fuera de ese contenido doble supone al mismo tiempo una vulneración de la función constitucional de estas leyes, una restricción ilegítima de las competencias de las Cortes Generales y un atentado contra el principio de seguridad jurídica. Doctrina, pues, tributaria de la configuración en la ley de presupuestos de una reserva material positiva (por cuanto aparece expresamente en la CE: contenido mínimo) que es asimismo negativa (en tan-

gencial o indirecta) a la materia presupuestaria, ha sido denunciada unánimemente por la doctrina. Así, esa práctica ha sido bautizada de la forma más variopinta: *riders* o *cavaliers budgétaires* (véase el voto particular de A. RODRÍGUEZ BEREJO en la STC 116/1994), *leyes cajón de sastre*, *leyes omnibus*, *leyes sacco*, *totum revolutum*, *legislación escoba*, *legislación de aluvión*, *legislación de coyuntura*, *legislación hipertrofiada y motorizada*, *edicto del pretor*, *puro pabellón formal que puede cobijar cualquier mercancía*, *mole del presupuesto*, *furgón de los residuos legislativos del año*, etc.

to que los límites a la libre disponibilidad del legislador derivan implícitamente de la CE: contenido eventual, o si se quiere «materias conexas»). Someramente descrito es ese el discurso que ha utilizado el Tribunal. Su posición se podría calificar de «intermedia» entre las que a continuación se exponen.

Por un lado, algunos autores (y en determinadas alegaciones ante al Tribunal) han negado que pueda existir un contenido eventual de las leyes de presupuestos, de tal forma que estas leyes únicamente pueden albergar la materia estrictamente presupuestaria (estado de ingresos y gastos). A favor de esta posición se traen básicamente dos argumentos: *a)* la ley de presupuestos no es propiamente una ley en sentido material sino que se trata de una norma «administrativa de aprobación de un documento contable», que sólo posee carácter formal de ley, sin que, en consecuencia, pueda innovar el ordenamiento jurídico; y *b)* la competencia de aprobación de los PGE no implica ejercicio de la función legislativa, extremo que se deduce de la cita singularizada del artículo 66.2 CE, que distingue como diferentes las potestades legislativa y de aprobación de los Presupuestos del Estado.

Por otro lado, en la línea de los votos particulares disidentes con la doctrina del Tribunal (véanse sobre todo las SSTC 76/1992 y 178 y 195/1994) y de conformidad con lo apuntado por un sector doctrinal, ha habido pronunciamientos a favor de la libre inclusión en la ley de presupuestos de cualquier regulación que el Parlamento y el Gobierno consideren oportuna, excepto las expresamente prohibidas por la CE. El discurso es el siguiente. La ley de presupuestos, como ley que es, puede abordar la regulación de cualquier materia, también la no presupuestaria. Esta rotunda afirmación se justifica en orden al propio respeto de la CE y, por tanto de su viabilidad constitucional, aunque con ello no se ponga remedio desde el propio Tribunal a la «desnaturalización», la inadecuación o incorrección técnica o la falta de «acomodación a las categorías doctrinales predominantes» que comporta la muy criticada práctica de incluir en leyes de presupuestos disposiciones reguladoras de materias no presupuestarias. En este contexto, a falta de una expresa, directa e inequívoca previsión constitucional que así lo sustente, no es correcto defender que una norma con rango de ley, como es la de presupuestos, pueda resultar viciada de inconstitucionalidad con base al tipo de materias sobre las que verse su contenido. Pues bien, la CE sólo establece una exclusión expresa, directa e inequívoca respecto del contenido de la ley de presupuestos, la regulada en el artículo 134.7 CE. No cabe deducir otros límites del texto constitucional, esto es, no hay en la CE ninguna norma que impida a las Cortes Generales, en el perfecto «uso de su potestad legislativa, introducir en la ley de presupuestos aquellas disposiciones que estimen de conveniente inclusión» (obviamente, con respeto de otros límites constitucionales como por ejemplo los del propio artículo 134.2 relativos al contenido mí-

nimo, o los del artículo 81 referidos a las leyes orgánicas). Por tanto, el establecimiento de otros límites materiales a las leyes de presupuestos puede suponer una «restricción ilegítima y sin base constitucional suficiente de la potestad legislativa que a las Cortes Generales reconoce el artículo 66.2 CE». En definitiva, la práctica de incluir en leyes de presupuestos materias no presupuestarias no constituye un problema de inconstitucionalidad sino de deficiente técnica legislativa, y como tal a resolver por los órganos constitucionales que según el artículo 134.1 CE (puesto en conexión con los artículos 66.2 y 97 CE) operan sobre la materia presupuestaria. A favor de esta posición también se traen argumentos de Derecho comparado. Así cuando determinadas Constituciones (que han influido en la española, como la alemana o la italiana) han pretendido que la ley de presupuestos se limitase a regular ingresos y gastos, así lo han hecho constar de forma expresa, a diferencia de lo que sucede en el caso español.

Enlazando con este último aspecto, alguna referencia puede hacerse al Derecho comparado, en especial a las experiencias de los Tribunales alemán e italiano, dado que preceptos similares al artículo 134.2 CE contienen los ordenamientos de esos dos países.

El artículo 110.4 GG dispone: «No deberán incluirse en la Ley de Presupuestos más que aquellas disposiciones que se refieran a los ingresos y gastos de la Federación...». La doctrina alemana, que ha bautizado esa prohibición con el nombre de *Bepackungsverbot* (traducido entre nosotros como «prohibición de cargar con paquetes»), defiende de forma pacífica que ese precepto constitucional contiene una «prohibición de sobrecarga material» al restringir el contenido de la ley de presupuestos a los ingresos y gastos de la Federación, evitando así la regulación de otras materias. Además, la práctica legislativa ha demostrado que las leyes de presupuestos alemanas son realmente breves, regulando materia estrictamente presupuestaria. Ello unido a que esa «prohibición de sobrecarga» es considerada como un principio presupuestario, justifica que los pronunciamientos del BVerfG sobre el artículo 110.4 GG sean prácticamente inexistentes (22).

(22) Aunque sí se pronuncia sobre la naturaleza jurídica de estas leyes. En este sentido, es menester apuntar que nuestro Tribunal ha considerado la BVerfGE 20, 56. En esta sentencia de 16 de julio de 1966, que se pronunció sobre la Ley de Presupuestos para 1965, sin llegar a afirmar expresamente el carácter material de la ley presupuestaria, el Tribunal alemán argumentó a favor de esa concepción material con afirmaciones casi idénticas a como lo ha hecho años más tarde el Tribunal español (sobre todo en su primera jurisprudencia, en concreto las sentencias 27/1981 y 63/1986). Así, ambos Tribunales coinciden en que el Presupuesto en su totalidad y la ley que lo aprueba constituyen un acto unitario que adquiere fuerza de ley, que, en consecuencia, es susceptible de control de constitucionalidad. Sin embargo, en pronunciamientos posteriores el Tribunal alemán parece cambiar de criterio para asumir las tradicionales tesis formalistas. En efecto, afir-

Mayores problemas se plantean en Derecho italiano, no sólo como consecuencia de la *legge di bilancio* sino también de otro instrumento normativo, la denominada *legge finanziaria*. El artículo 81.3 Cost. prohíbe que las leyes de presupuestos puedan regular «nuevos tributos y nuevos gastos». La doctrina italiana coincide en que uno de los fundamentos de este precepto es evitar que estas leyes se conviertan en vehículo ordinario de legislación, lo que comporta la necesaria limitación del contenido de las mismas. Ello sobre la base de considerarlas tradicionalmente como leyes meramente formales, y, como tales, no aptas para afrontar innovaciones o modificaciones del ordenamiento legislativo. Ahora bien, el sistema cambió como consecuencia de la Ley de reforma de algunas normas de Contabilidad General del Estado en materia de Presupuestos, de 5 de agosto de 1978, núm. 468, que regulaba en su artículo 11 un nuevo instrumento normativo, la *legge finanziaria*. Su funcionalidad era clara: una ley anual de «acompañamiento» a los Presupuestos que acometiera esa función prohibida al Parlamento por el artículo 81.3 Cost., esto es, la adecuación de los ingresos a los gastos en los Presupuestos del Estado a través de innovaciones y modificaciones legales con incidencia directa en la materia exclusivamente financiera. En este ámbito se produjo un debate muy similar al que se viene produciendo en los últimos años en España. Sin embargo, la práctica ha demostrado que también en Italia se han regulado en *legge finanziaria* materias de dudosa incidencia en los Presupuestos, lo que ha provocado una fuerte crítica doctrinal (23). Esa generalizada insatisfacción ha llevado a una nueva reforma, la instaurada por la Ley sobre nuevas normas en materia de Presupuestos y Contabilidad del Estado, de 23 de agosto de 1988, núm. 362, que da nueva redacción al artículo 11 y delimita positiva y negativamente el ámbito material de la *legge finanziaria*; de forma positiva, pues establece un listado de los contenidos de esa ley; y negativamente, dado que mediante este cauce legal no pueden establecerse nuevos impuestos, tasas o contribuciones especiales ni nuevos o mayores gastos. Esta reforma lleva a una concepción restrictiva del

ma que la finalidad de la ley de presupuestos consiste estrictamente en la fijación del Presupuesto, de forma que éste despliega sus efectos tan sólo en el ámbito orgánico Gobierno-Parlamento. En este sentido, las Sentencias 45, 1; 67, 256; o 70, 324. Sobre estas cuestiones, se sigue a A. GARCÍA FRÍAS: «Límites materiales y temporales a la Ley de Presupuestos en el Derecho alemán», *RDFHP*, núm. 229, 1994, págs. 21, 25-26 y 35-36.

(23) En este sentido, más atrevidos y expresivos que los españoles han sido los italianos a la hora de referirse al ensanchamiento material de la *legge finanziaria*: *assalto alla diligenza dell'era-rio, attrezzo tuttofare, corsia preferenziale in un traffico congestionato, decreto sacco di patate, legge attaccapanni, legge salsiccia*, etc. Sobre este «florido repertorio» de calificativos, véase A. RODRÍGUEZ BEREJO: «Segunda Ponencia», en *La eficacia temporal y el carácter normativo de la Ley de Presupuestos Generales del Estado*, Cuadernos y Debates, CEC, Madrid, 1980, pág. 38.

contenido de la *legge finanziaria*, hasta tal punto que viene a asimilar tal ley a la propia *legge di bilancio* (con la importante diferencia de que sólo la primera goza de fuerza innovadora). Éste es uno de los factores que han determinado que en los últimos años se haya planteado un intenso debate político y doctrinal acerca de la reforma del artículo 81 Cost., en el sentido de desterrar la tradicional concepción formal de la *legge di bilancio* para dotarla de capacidad innovadora en materia financiera. Pese a toda esta rica problemática, la intervención de la Corte Constitucional en este aspecto concreto de las leyes de presupuestos ha sido modesta y poco significativa (24).

Desde luego, el Tribunal español no lo ha tenido fácil. Tal como se ha querido mostrar, la construcción de una doctrina sobre la función y el contenido de las leyes de presupuestos en el sistema español de fuentes trae consigo hacer frente a temas de fuerte carga dogmática (25), tales como el clásico principio de separación de poderes y la concreción de las competencias presupuestarias que corresponden al Gobierno y Parlamento, el alcance del principio de legalidad financiera en sus dimensiones tributaria y presupuestaria, el mismo concepto de ley y los principios de relación entre normas (en especial, el de la viabilidad de la función o fin constitucionales y el de la especialidad procedimental), la virtualidad del principio de seguridad jurídica como freno frente a los efectivos negativos de la llamada descodificación, o incluso la duda sobre si ha de ser el TC o el legislador (26) quien ofrezca una sò-

(24) Sobre la naturaleza jurídica de la *legge di bilancio* y su posibilidad de albergar modificaciones legislativas han sido pocas las resoluciones de la Corte. Ahora bien, en sus pronunciamientos la Corte ha sido clara al afirmar que esta ley no puede llevar a cabo ninguna innovación en el ordenamiento jurídico (Sentencias 1959, núm. 7; 1959, núm. 66; 1961, núm. 31; 1961, núm. 37). La concepción de la ley de presupuestos como ley formal es evidente en esta jurisprudencia. En el sentido expuesto, pueden verse también las Sentencias 1976, núm. 226; 1983, núm. 54. Sobre el contenido necesario y eventual de la *legge finanziaria* (reforma de 1978), puede consultarse A. BRANCASI: *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milán, 1985, págs. 41-47 y 476-570; y en relación a la *legge finanziaria* (reforma de 1988) y el debate sobre la reforma del artículo 81 Cost. los estudios que aparecen en el número monográfico de *Quaderni Costituzionali*, núm. 3, 1993.

(25) No le falta razón a A. RODRÍGUEZ BEREIJO cuando afirma: «Estudiar las normas relativas a la Ley del Presupuesto es penetrar en el fondo de los problemas constitucionales y, particularmente en los regímenes democráticos con separación de poderes, plantearse el estudio de las relaciones entre el poder Legislativo y el poder Ejecutivo», «La Ley de Presupuestos en la Constitución española de 1978», *Hacienda y Constitución*, Madrid, 1979, pág. 164.

(26) El establecimiento de técnicas destinadas a evitar esas prácticas desde las propias Cámaras podría ser objeto de un comentario aparte. Sólo apuntar que, por ejemplo, se podría introducir en nuestro ordenamiento un trámite semejante al del artículo 130 RCD, relativo a la calificación del contenido de las leyes orgánicas por la Mesa de la Cámara.

lución desde la CE a esa práctica unánimemente denunciada de regular desordenadamente en las leyes anuales de presupuestos materias de la más diversa índole (27).

B) *Identificación de algunos problemas que plantea esta jurisprudencia, en especial los derivados de la utilización por el Tribunal de los argumentos de la función constitucional, la especialidad procedimental y la seguridad jurídica*

Sin pretensión de exhaustividad se apuntan una serie de problemas que puede presentar la doctrina del Tribunal sobre el artículo 134.2 CE (28).

Primero. En cuanto a aquellos límites materiales implícitos que afirma el Tribunal, puede sostenerse que el fundamento del artículo 134.2 CE, además de incorporar un contenido mínimo o esencial, es otorgar rango constitucional a los principios presupuestarios de universalidad y anualidad, pero no amparar la delimitación de un contenido máximo de las leyes de presupuestos.

Segundo. El criterio «funcional» que utiliza el Tribunal, esto es, el principio de función constitucional de las leyes de presupuestos, puede revelarse como insuficiente para justificar su doctrina acerca de esos límites materiales. En efecto, desde un punto de vista general, ese criterio «funcional» eclosiona en el marco de un replanteamiento del sistema de fuentes del que se está ocupando en la actualidad la doctrina del Derecho público. Pero se trata de un criterio impreciso como lo demuestra los diversos perfiles que le dan quienes lo han propuesto, o, en su caso, han estudiado. Por ejemplo, en relación a los diferentes criterios generales de ordenación normativa, en especial los de jerarquía y competencia, este principio puede actuar: con carácter complementario (Gó-

(27) Con esta jurisprudencia constitucional en la actualidad esa práctica ha sido parcialmente rectificada, pero sustituida por la denominada «ley de acompañamiento», que también plantea problemas aunque de otro género. Sobre los problemas constitucionales que genera esta nueva forma de legislar en el ámbito presupuestario, puede verse la reciente monografía de L. M. CAZORLA PRIETO: *Las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario. Sus problemas de constitucionalidad*, Madrid, 1998.

(28) Sobre algunos de los problemas que a continuación se apuntan puede verse el estudio de A. JIMÉNEZ DÍAZ: «Ley de Presupuestos: Seguridad jurídica y principios de relación entre normas», *REDF*, núm. 82, 1994, págs. 295-328, ejemplar por su rigor y sistemática en el tratamiento de la jurisprudencia constitucional objeto de comentario. También en relación a los seis problemas que se identifican puede consultarse mi estudio «La función y el contenido de las leyes de presupuestos del Estado en la jurisprudencia constitucional», *RVAP*, núm. 47 (I), 1997, págs. 173-233.

MEZ-FERRER MORANT) (29); por encima de ellos, pues son manifestaciones del mismo (DE ASÍS ROIG) (30); o sólo constituye un fundamento dogmático de los mismos, sin preferencia aplicativa de ningún género (SANTAMARÍA PASTOR) (31). Desde otra perspectiva, es preciso negar que la utilización por parte del Tribunal de este principio «funcional» haya consagrado (ni directa, ni indirectamente) la técnica de la denominada «desviación de poder legislativo» como parámetro de constitucionalidad. La consideración de esta técnica como tal, además de ser ajena a nuestra tradición constitucional, carece de apoyo positivo en Derecho español. Por otro lado, dada la imprecisión de ese criterio, la tarea de identificar leyes funcionales presenta serias dificultades. No obstante, aun identificando algunas de ellas, se comprueba que esta jurisprudencia del Tribunal sobre leyes de presupuestos, por lo que respecta a este criterio de la función constitucional, carece de apoyo en su anterior jurisprudencia sobre alguna de estas leyes pretendidamente funcionales (por ejemplo, la STC 72/1984 relativa a la ley electoral) (32).

Tercero. La singularidad centrada en las denominadas limitaciones del derecho de enmienda que en los términos del artículo 134.6 CE sufren las Cortes Generales no genera una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo tratándose de la aprobación en ley de presupuestos de cualquier materia (a excepción de las expresamente prohibidas por la CE). A ello se llega a partir de las siguientes consideraciones. Aunque no es pacífico, se puede defender que la norma del artículo 134.6 CE sólo opera una vez aprobados los PGE y no durante el debate presupuestario propiamente dicho. Además, de los Reglamentos de las Cámaras se llega a que en todas las leyes, también las no presupuestarias, las enmiendas que impliquen aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios quedan sujetas a la exigencia de conformidad gubernamental. Por otro lado, de aceptar las tesis del Tribunal aparece un nue-

(29) En «Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional», *RAP*, núm. 113, 1987, en especial págs. 22-26; también en «Sistema delle fonti e loro incidenza sulla forma di Governo», *Il X Anniversario della Costituzione Spagnola (bilancio, problemi, prospettive)*, G. ROLLA, Siena, 1990, en concreto pág. 61.

(30) En «La ley como fuente del Derecho en la Constitución de 1978», *Estudios sobre la Constitución española, homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, tomo I, *El Ordenamiento Jurídico*, Madrid, 1991, págs. 216-218.

(31) En *Fundamentos de Derecho Administrativo*, I, Madrid, 1991, págs. 322-323.

(32) Esas críticas al argumento «funcional» utilizado por el Tribunal pueden verse también en mi estudio «La giurisprudenza del Tribunale costituzionale in ordine alla individuazione dei limiti materiali delle leggi di bilancio. La comparsa de la *funzione costituzionale* come criterio di ordinazione normativa», *Profili di Diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, G. ROLLA y E. CECCHERINI, Turín, 1997, págs. 275-293.

vo problema: el artículo 134.6 CE sólo es predicable del contenido mínimo o esencial, pero no del contenido eventual de las leyes de presupuestos. Por último, a nivel argumentativo, el Tribunal en la jurisprudencia estudiada no ha descendido al análisis de las circunstancias concurrentes en cada uno de los procedimientos legislativos de aprobación de los PGE para verificar la concurrencia de auténticas restricciones ilegítimas a la actuación parlamentaria (33).

Cuarto. En cuanto al principio de seguridad jurídica, y más en concreto la opción del Tribunal de excluir el Derecho codificado del contenido de las leyes de presupuestos, también plantea algunos problemas. Por ejemplo, los imperativos de codificación normativa no necesariamente vienen demandados por las normas constitucionales, en este caso por el principio de seguridad jurídica; desde esta perspectiva, que una norma posea o no carácter codificador constituye una cuestión de estricta técnica legislativa, problema, ajeno a la jurisdicción constitucional, a tratar únicamente por el legislador en el ejercicio de su libertad de configuración normativa. Además, no se entiende la razón por la que el Tribunal establece expresamente una diferenciación entre leyes codificadoras (o si se quiere generales) y las demás leyes, pues todas gozan de la fuerza y eficacia propias de la ley. Paradójicamente, la delimitación de cuáles son las normas típicas del Derecho codificado puede causar una cierta «inseguridad», dada la posible indeterminación de ese concepto. Por otro lado, cae fuera de la

(33) Se pueden apuntar otros problemas en relación a ese criterio de la especialidad procedimental. Por ejemplo: *a*) uno de los esquemas teóricos de afirmación del principio (SANTAMARÍA PASTOR: *Fundamentos de Derecho Administrativo*, cit., págs. 320-322) lleva a la siguiente consideración: la infracción del principio «procedimental» sólo generaría la inconstitucionalidad de las leyes de presupuestos que han regulado materias que expresamente les están prohibidas por la CE (esto es, las del artículo 134.7 CE), pero no otras (por ejemplo, las que integran el contenido eventual); *b*) la peculiaridad relativa a la iniciativa legislativa en la presentación del proyecto de PGE (artículo 134.1 puesto en conexión con el artículo 87.1 CE) en nada resulta alterada por el hecho de pretender defender desde la CE ya sea un contenido máximo, ya sea un contenido más amplio de las leyes de presupuestos; *c*) la limitación expresa que para la materia tributaria prevé el artículo 134.7 CE no se ve perturbada por el hecho de pretender amparar o no un límite máximo del contenido de las leyes de presupuestos; *d*) la limitación de carácter temporal que señala el artículo 134.3 CE, que pudiera centrarse en el debate urgente y sumario por las Cortes Generales de los PGE, no comporta una restricción ilegítima de las competencias parlamentarias que posibilite la delimitación de un contenido máximo de la ley de presupuestos; *e*) esta jurisprudencia constitucional parece desviarse de su doctrina anterior sobre vicios en el procedimiento legislativo (por ejemplo, la conocida STC 99/1987). Un análisis de estos problemas puede verse también en mi estudio «El contenido de las leyes de presupuestos del Estado y las restricciones que sufre el Parlamento en la tramitación de estas leyes: un análisis de jurisprudencia constitucional», *Revista del Centro de Estudios Financieros, Contabilidad y Tributación*, núm. 172, julio de 1997, págs. 33-60.

lógica jurídico-constitucional el hecho de que una ley ordinaria, por su tendencial carácter codificador, pueda condicionar las materias que la CE prohíbe regular mediante ley de presupuestos; en otros términos, escapa de los cánones admitidos de interpretación constitucional el acudir a normas de rango inferior (esto es, las leyes codificadoras y las que no lo son) para interpretar el texto constitucional. Por último, la posible lesión de la seguridad jurídica debiera proclamarse de las normas en sí mismo consideradas (esto es, de su claridad y precisión), independientemente de la inclusión de éstas en una ley de presupuestos.

Quinto. El criterio apuntado por el Tribunal de exigir un grado de conexión directa entre el contenido eventual y estado de ingresos y gastos o la política económica del Gobierno también presenta problemas. En su sentencia 195/1994 (FJ. 3) ha matizado que debe rechazarse un concepto desmesurado de esa conexión o relación, pues ello desbordaría la función constitucional que el artículo 134.2 CE otorga a estas leyes. Pese a esta última matización, puede sostenerse que el criterio del Tribunal alberga serias dificultades acerca de la precisa identificación de las materias cuya inclusión en las normas presupuestarias pueda justificarse. De ahí que ese criterio haya recibido severas críticas por la doctrina («arbitrario», «incierto», «indeterminado» o «vago» han sido algunos de los calificativos que ha recibido ese criterio). También ese problema se constata en el seno del propio Tribunal. Conocidas son las disidencias que algunos Magistrados han expresado en relación a la aplicación de ese criterio a algunas de las regulaciones materiales en ley de presupuestos que el Tribunal ha declarado inconstitucionales. Esto es, las relativas a la autorización de entrada en domicilio previa acreditación de la deuda tributaria, determinadas facultades tributarias de comprobación e investigación, la supresión de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana como corporaciones de Derecho público, y las atribuciones y facultades de los Consorcios de Zonas Francas. Mientras las dos primeras parecen no tener incidencia en la materia presupuestaria, mayores dudas al respecto presentan las dos últimas.

Sexto. Por último, no se entiende la razón por la que Tribunal utiliza de forma conjunta y cumulativa los criterios de la función constitucional, la especialidad procedimental y la seguridad jurídica para la determinación del contenido eventual de las leyes de presupuestos, y, en consecuencia, para tachar de inconstitucionales aquellas regulaciones de materias que no guardan relación con la función presupuestaria. Se trata de parámetros de diferente alcance teórico que bien pudieran actuar de forma autónoma y separada para fundamentar la doctrina del Tribunal.

III. LA APLICACION DE LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL EN SU SENTENCIA 61/1997: DESCRIPCION Y COMENTARIO

Esta conocida sentencia del Pleno del Tribunal (34) resuelve los recursos de inconstitucionalidad que promueven los órganos ejecutivos y legislativos de diversas CC.AA. contra la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo y contra el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

En concreto, la Disposición final segunda de la Ley 8/1990 habilitó al Gobierno para que, en el plazo de un año desde su publicación, aprobara «un texto refundido de las disposiciones estatales vigentes sobre suelo y ordenación urbana» que comprendiera también «la regularización, aclaración y armonización de dichas disposiciones». El Gobierno no hizo uso de esa autorización en el plazo fijado. La Disposición final quinta de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de PGE para 1992, dispuso que «El Gobierno podrá hacer uso de la autorización establecida en la Disposición Final segunda de la Ley 8/1990, de 25 de julio, para aprobar el texto refundido de las disposiciones estatales vigentes sobre suelo y ordenación urbana, durante los seis primeros meses de 1992». Como consecuencia de esa nueva habilitación se aprobó el Real Decreto Legislativo 1/1992, cuya Disposición derogatoria única, apartado 1.º, derogaba expresamente la Ley 8/1990.

A juicio de la recurrente, tan sólo el Consejo de Gobierno Balear (antecedente 25.A de la sentencia), «habiéndose agotado el plazo inicialmente concedido por el legislador al Gobierno, no puede prorrogarse, ni mucho menos abrirse de nuevo, mediante una disposición comprendida en la Ley anual de Presupuestos del Estado. Y ello porque los límites de tales leyes impiden que se incluyan, injustificadamente, materias no relacionadas con la disciplina presupuestaria, según ha venido declarando el Tribunal Constitucional. Por consiguiente, la autorización contenida en la Disposición final quinta de la Ley 31/1991 es nula por inconstitucional» [FJ. 2.b) de la sentencia].

Por su parte, el Abogado del Estado sostiene que la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el contenido de las leyes de presupuestos del Estado «no es de aplicación a la Disposición final quinta de la Ley 31/1991, ya que tal Disposición no está en la base de una libre innovación del ordenamiento,

(34) Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, del Pleno del TC, publicada en el suplemento del *BOE* núm. 99 de 1997, de 25 de abril, págs. 3 y sigs. Son Ponentes de la sentencia los Magistrados E. RUIZ VADILLO y P. GARCÍA MANZANO. Hay voto particular del Magistrado M. JIMÉNEZ DE PARGA Y CABRERA.

es decir, no regula propiamente materia alguna» (antecedente 35.b) de la sentencia).

El Tribunal como «cuestión previa» (35) entra a analizar la validez de la prórroga de la delegación legislativa contenida en la ley de presupuestos [FJ. 2.b)] (36). Después de recordar su doctrina sobre los límites constitucionales al contenido material de las leyes de presupuestos estatales (en especial, la

(35) La primera «cuestión previa» sobre la que se pronuncia el Tribunal es la extemporaneidad de la impugnación basada en el límite material de la Ley de Presupuestos, esto es, la posibilidad de hacer valer en el recurso de inconstitucionalidad planteado contra un Decreto Legislativo vicios imputables a la Ley delegante referidos al ejercicio de la delegación cuando esta ley no fue impugnada en su momento. El Tribunal concluye que «ha de ser posible en un proceso constitucional en que se cuestione la validez de la Ley delegada, enjuiciar también los motivos de inconstitucionalidad que sean atribuibles a la Ley de delegación» [véase su argumentación en el FJ. 2.a) de la sentencia].

(36) La validez de la mencionada «prórroga» de la delegación legislativa no es objeto de tratamiento autónomo y frontal por el Tribunal, si bien éste se pronuncia tan sólo al examinar la validez constitucional de la ley de presupuestos como vehículo normativo que incluye una cláusula de delegación. A este respecto, el Abogado del Estado considera que se trata de la rehabilitación de una delegación legislativa caducada, sin infracción constitucional alguna, dado que «la única peculiaridad de las cláusulas de rehabilitación estriba en que los “límites de la delegación” resultantes del artículo 82.3 C.E. se estalecen *per relationem*», es decir, «acogiéndolo como propios» los de la delegación caducada, «sin otras variaciones que las que pueda introducir la propia cláusula rehabilitadora» (antecedente 35 A de la sentencia). En cambio, según el Tribunal, en este supuesto, no cabe «hablar, en rigor de una rehabilitación de la delegación legislativa precedente», sino que «la nueva delegación legislativa, que reitera la autorización que había sido otorgada en su día, año y medio antes, ciertamente no puede entenderse aislada de sus precedentes, pues con ellos se alcanza su pleno sentido y significación constitucional. Las Cortes delegantes no hacen sino reiterar su voluntad de que el Gobierno apruebe un texto refundido, habilitando un segundo plazo para llevar a cabo la labor encomendada» [FJ. 2.b)]. El Magistrado JIMÉNEZ DE PARGA Y CABRERA, en el punto 1.º de su voto particular, se pronuncia expresamente «Sobre la validez de la prórroga de la delegación legislativa». Manifiesta su disconformidad con la resolución del Pleno, pues el Tribunal debiera haber declarado la inconstitucionalidad de la cláusula de la delegación contenida en la ley de presupuestos al no ajustarse a las exigencias del artículo 82 CE, en concreto de su apartado 3. En este sentido, tras «advertir de la importancia de llevar a cabo la delegación de la potestad legislativa en el Gobierno de una forma rigurosa por parte de las Cortes Generales» (punto 1.ºA), «sostener que la delegación legislativa, concedida por una Ley de 25 de julio de 1990, podría reactivarse, o hacerla renacer, por otra Ley (de Presupuestos o no) de 31 de diciembre de 1991, transcurrido con exceso el plazo de un año fijado en la primera, es una operación inconstitucional en mi opinión», dado que de conformidad con el artículo 82.3 CE «la delegación caduca al cumplirse el plazo establecido para su ejercicio» y «no cabe otorgarla por tiempo indeterminado». Lo que en la disposición impugnada de la ley de presupuestos «se lleva a cabo es una autorización al Gobierno para hacer uso» de una autorización ya caducada. Esa decisión de «resucitar a un muerto, como es reactivar una delegación ya caducada, puede ser ingeniosa, pero, desde luego, resulta inconstitucional» (punto 1.ºB).

vertida en la sentencia 76/1992), el Tribunal sostiene que, a diferencia de casos anteriores en que se enjuició «la constitucionalidad de una determinada regulación jurídica material sobre diversos ámbitos o sectores del ordenamiento llevada a cabo mediante una Ley de Presupuestos, lo que constituye ahora el objeto de nuestro examen (37)... no es una disposición que por sí misma contenga una regulación material sino una Disposición final de la Ley de Presupuestos Generales del Estado en la que se contiene, con una técnica ciertamente peculiar, la fijación de un nuevo plazo de delegación legislativa al Gobierno para elaborar un texto refundido», que «reitera la autorización que había sido otorgada en su día». La Disposición final objeto de examen, afirma el Tribunal, «al implicar un simple acto de autorización legislativa dirigido sólo al Gobierno para que proceda a refundir, reduciéndolas a unidad, disposiciones normativas vigentes dispersas, carece por sí mismo de contenido propio regulador y, por consiguiente, no tiene virtualidad para incidir en los límites materiales ex artículo 134 C.E. que para las Leyes de Presupuestos ha declarado nuestra jurisprudencia constitucional».

Finalmente, con base en los parámetros que utilizó en su jurisprudencia anterior sobre el artículo 134.2 CE, sostiene que la cláusula de delegación impugnada:

Primero: no incorpora «disposiciones de carácter general en materias propias de de la Ley ordinaria» (cita la STC 65/1990, FJ. 3), o «normas típicas del Derecho codificado» [STC 76/1992, FJ. 4.b)], «ni tampoco una norma reguladora, aunque sea en clave negativa, de la naturaleza y el régimen jurídico de un instituto» (STC 178/1994, FJ. 5).

Segundo: no supone en modo alguno una «restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo» (SSTC 65/1987, FJ. 5; 76/1992, FJ. 4 a)), dado que las «facultades de examen, enmienda y aprobación de las Cámaras Legislativas fueron ejercidas plenamente al aprobar la Ley 8/1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, que modificó el texto refundido de la Ley del Suelo de 1976 entonces en vigor», sin que nada «haya sido hurtado al debate parlamentario ni se han menoscabado las potestades legislativas de las Cortes Generales y el respeto a las minorías parlamentarias en el sentido proscrito por la Constitución como consecuencia de la utilización por un procedimiento legislativo especial, como es el presupuestario (SSTC 27/1981, FJ. 2; 65/1987, FJ. 5; 134/1987, FJ. 6, y 76/1992, FJ. 4), ni tampoco el debate presupuestario y el contenido primordial que caracteriza a la Ley de

(37) Establece el Tribunal un paralelismo con la STC 13/1992 (FJ. 16), «si bien allí para elaborar un texto refundido de la Ley General Presupuestaria ampliando la autorización a la "adaptación del nuevo texto refundido a la Constitución y a las Leyes promulgadas con posterioridad al 4 de enero de 1977"».

Presupuestos han resultado desvirtuados por la introducción en ella de una peculiar delegación legislativa como la aquí contemplada».

Tercero: al ser aprobada por las Cortes Generales, éstas «lejos de producir inseguridad jurídica, han servido a este principio constitucional (art. 9.3), también en cuanto habilitan al Gobierno para reducir a unidad las sucesivas reformas legales».

En conclusión, el Tribunal rechaza la impugnación dirigida a la totalidad del Decreto Legislativo 1/1992 «por cuanto no se aprecia vulneración de los límites materiales de la Ley aprobatoria de los Presupuestos Generales del Estado que resultan del artículo 134 CE».

En su voto particular el Magistrado JIMÉNEZ DE PARGA Y CABRERA afirma que «la solución adoptada supone un cambio en la doctrina de este Tribunal Constitucional, tan claramente expuesta en la STC 76/1992. Si entonces se consideró que era inconstitucional la modificación de un precepto de la Ley General Tributaria (art. 130), relativo a la ejecución forzosa de las deudas tributarias que implica entrada en domicilio, por considerar que carecía de “vinculación suficiente” con la función constitucional de la Ley de Presupuestos, mi opinión es que la aprobación por el Gobierno del texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (materia ajena a la propia de una Ley de Presupuestos) estuvo viciada de inconstitucionalidad, dado el vehículo utilizado para efectuar la delegación, o sea, la Ley de Presupuestos... A pesar del loable esfuerzo de la Sentencia para convencernos de que la Disposición final quinta “no es una Disposición que por sí misma contenga una regulación material”, mi posición personal sigue estando con la severa doctrina de este Tribunal, contenida en la mencionada STC 76/1992» (punto 1.º C).

Del tenor literal de las argumentaciones del Tribunal, y de las muchas remisiones a su jurisprudencia precedente, parece deducirse que ninguna novedad introduce esta sentencia en relación a su doctrina sobre los límites constitucionales al contenido de las leyes de presupuestos. En esta línea, sigue utilizando de forma cumulativa los argumentos «funcional», «procedimental» y de la seguridad jurídica para justificar la reducción material de estas leyes. Desde esta perspectiva, no puede defenderse que con esta sentencia se haya producido un cambio en la doctrina del Tribunal.

Sin embargo, aquí se defiende que, en relación al criterio de la función constitucional de estas leyes, el Tribunal, aunque no lo diga expresamente, ha introducido una matización en su doctrina precedente (38). En efecto, a partir

(38) Como se ha visto, no de matización sino de «cambio en la doctrina de este Tribunal» habla el Magistrado JIMÉNEZ DE PARGA en su voto particular. Esta opinión disidente de la decisión

de esta sentencia debe entenderse que las limitaciones al contenido de la ley de presupuestos no afectan a técnicas legislativas ajenas a la materia presupuestaria. Matización que es criticable. Resulta evidente que la prórroga de la habilitación para dictar el Decreto Legislativo 1/1992, aunque ciertamente se trate de una técnica normativa en sentido estricto, viene referida a una materia, la urbanística, que tiene una muy remota o lejana relación con la denominada función presupuestaria, o si se quiere con la función constitucional que, según el propio Tribunal, tiene encomendada la ley de presupuestos del Estado (39). De ahí que cuando menos «sorprenda» que la doctrina del Tribunal sobre las limitaciones al contenido de las leyes de presupuestos no pueda aplicarse a técnicas normativas que vengan referidas a materias que nada o muy poco tienen que ver con la disciplina presupuestaria (40). En el fondo laten nuevamente los problemas que suscita ese impreciso criterio utilizado por el Tribunal para determinar el contenido eventual de las leyes de presupuestos (esto es, la apreciación de la relación directa con los criterios de política económica subyacentes a los estados de ingresos y gastos).

Por lo que toca a los principios «procedimental» y de la seguridad jurídica, aquí resulta claro que la disposición final impugnada no supone una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, ni lesiona el artículo 9.3 CE. Ahora bien, por lo que respecta al primero de esos principios, de «extraño» puede calificarse que el Tribunal manifieste que «las facultades de examen, enmienda y aprobación de las Cámaras Legislativas fueron ejercidas plenamente al aprobar la Ley 8/1990», Ley que contenía por vez primera la delegación legislativa, y que nada diga respecto de si las facultades parlamentarias fueron ejercidas plenamente al aprobar la Disposición final quinta de la Ley 31/1991, de PGE para 1992, que era precisamente la impugnada por posible vulneración de los límites materiales de las leyes presupuestarias estatales.

del Pleno ha sido compartida por algunos autores. Por ejemplo, M. J. TEROL BECERRA, lo califica de cambio «radical... que no deja de sorprender», en «Doctrina del Tribunal Constitucional durante el primer cuatrimestre de 1997», *REDC*, núm. 50, 1997, pág. 173.

(39) Con anterioridad a la STC 61/1997, J. R. FERNÁNDEZ TORRES, con base en la jurisprudencia constitucional sobre el contenido de las leyes de presupuestos, se pronunció a favor de la inconstitucionalidad de la Disposición final quinta de la Ley 31/1991 «... puesto que el mandato de refundición de la legislación urbanística vigente no guarda relación de ningún género con el único objeto lícito de las Leyes anuales de Presupuestos», en «Refundición y Constitución: examen del texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 26 de junio de 1992», *RAP*, núm. 131, 1993, pág. 126.

(40) En el mismo sentido, E. VIRGALA FORURIA: «La sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 y el ejercicio de la delegación legislativa», *La Ley*, núm. 4400, 22 de octubre de 1997, pág. 4.

Una última cuestión. Como se ha advertido, en esta sentencia y en la jurisprudencia anterior sobre las leyes de presupuestos estatales, el Tribunal ha echado mano de tres criterios diferentes para fundamentar la necesidad de establecer límites al contenido de estas leyes: la función constitucional, los límites que experimenta el Parlamento en la tramitación y enmienda, y la seguridad jurídica. Se trata de tres criterios que tienen un alcance teórico distinto (41) y a los que no siempre ha dado la misma importancia. De esta forma, si en un futuro el Tribunal otorga mayor relevancia a alguno de ellos en el sentido de utilizarlo como la única *ratio decidendi*, puede variar su doctrina sobre el contenido de las leyes presupuestarias. Por ejemplo, en la sentencia 61/1997 el precepto impugnado, pese a la decisión del Tribunal y como se ha expuesto, difícilmente puede defenderse que guarde una vinculación suficiente con la función que la CE encomienda a las leyes presupuestarias estatales; por tanto, y conforme a la jurisprudencia constitucional precedente, bien pudiera haber sido declarado inconstitucional. En cambio ese mismo precepto resulta claro que no restringe las competencias parlamentarias y que no afecta a la seguridad jurídica. En otras palabras, es posible que la inclusión en leyes presupuestarias de regulaciones referidas a materias no presupuestarias (o que no integran el contenido eventual que ha definido el Tribunal) pueda atentar, por ejemplo, contra el artículo 134.2 pero no contra el artículo 66.2 o el artículo 9.3 CE. Por tanto, lo que aquí se defiende es que esos tres criterios pueden operar como criterios autónomos y no necesariamente de forma cumulativa como hasta ahora ha considerado el Tribunal. Ahora bien, de admitir esto último nos encontraríamos no ante una matización sino ante un cambio en la doctrina del Tribunal.

IV. A MODO DE VALORACION FINAL

Esta jurisprudencia constitucional pone freno a la tan criticada práctica de utilizar la ley de presupuestos como vehículo normativo para la regulación de materias sin incidencia en la disciplina presupuestaria. Ahora bien, tal doctrina

(41) En este sentido, no es lo mismo sostener que la ley de presupuestos sólo puede albergar regulaciones de materias relativas a su función constitucional, que defender que esa ley únicamente puede contener preceptos que, referidos a materias integrantes de ese contenido mínimo o eventual, no menoscaben las facultades de tramitación y enmienda de las Cortes Generales, ni supongan un atentado contra la seguridad jurídica. Se sigue aquí a C. VIVER PI-SUNYER, en «La función presupuestaria en la jurisprudencia constitucional», *Parlamento y Justicia Constitucional* [IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentarios], Pamplona, 1997, págs. 562-564.

presenta deficiencias en cuanto a su fundamento. En efecto, los argumentos esgrimidos por el Tribunal para fundamentar una limitación material de las leyes presupuestarias, esto es, los criterios de la función constitucional, la especialidad procedimental y la seguridad jurídica en los términos expuestos, se revelan como insuficientes para justificar desde la CE la reducción material de estas leyes. Por otro lado, aun aceptando esa jurisprudencia, en el caso concreto de la STC 61/1997 se defiende que la Disposición final quinta de la Ley de PGE para 1992 que habilitaba al Gobierno para elaborar un texto refundido en materia urbanística guarda una lejana relación con el contenido que, según el Tribunal, puede albergar la ley de presupuestos, sin que ese precepto restrinja las competencias del poder legislativo ni lesione la seguridad jurídica. Hubiera sido ésta una muy buena oportunidad para que el Tribunal hubiera cambiado su doctrina en el sentido de utilizar de forma autónoma y por separado esos tres parámetros de constitucionalidad.

