

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

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

Director de la tesis: Prof. Dr. Marc Carrillo

Barcelona, septiembre de 2002

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

SUMARIO.

INTRODUCCIÓN.

I. Planteamiento del problema y estado de la cuestión	2
1. La dimensión constitucional del problema	2
2. Las soluciones aportadas	7
II. Título, contenido y estructura del estudio	16
III. Método y objetivos del trabajo	19

CAPÍTULO PRIMERO. EL PROBLEMA DE LA EXPANSIÓN DEL
ÁMBITO MATERIAL DE LAS LEYES DE PRESUPUESTOS DEL
ESTADO. UNA RESPUESTA AL PROBLEMA: LA DOCTRINA DE
LOS LÍMITES CONSTITUCIONALES AL CONTENIDO MATERIAL
DE ESTAS LEYES.

I. Presentación	24
II. La tendencia expansiva del contenido de las leyes de presupuestos estatales en la práctica legislativa	24
1. El contenido típico de estas leyes en la práctica legislativa española	24
2. La evolución del contenido (presupuestario y extrapresupuestario) de estas leyes en la práctica normativa española	25
3. Algunas experiencias legislativas en Derecho comparado	30
III. El desbordamiento material de las leyes presupuestarias estatales y el tratamiento dispensado por la doctrina	34
1. El malestar generalizado en la doctrina española	34
2. Algunas referencias doctrinales en Derecho comparado	38

IV. Los límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos estatales en la jurisprudencia constitucional	43
1. Exposición de la doctrina del Tribunal Constitucional	43
2. Las dificultades que ha encontrado el Tribunal español	50
3. Las experiencias de otros Tribunales Constitucionales en Derecho comparado	51
4. El ensanchamiento material de estas leyes y la incidencia de la referida doctrina constitucional en el legislador, el Gobierno, los Tribunales de Justicia y algunos órganos consultivos	55

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

I. Planteamiento	70
II. Algunas consideraciones acerca de la configuración constitucional del contenido necesario de las leyes de presupuestos estatales.....	72
1. El contenido esencial de estas leyes: ingresos, gastos y beneficios fiscales	72
2. La <i>ratio</i> del artículo 134.2 y la constitucionalización de determinados principios presupuestarios	84
III. Los criterios para la delimitación del contenido posible. Los problemas teóricos y aplicativos que genera esta categoría elaborada por la jurisprudencia constitucional	87
1. La conformación teórica y la dimensión contenciosa del contenido eventual: una exposición de la jurisprudencia constitucional	87
2. La identificación de materias que integran el contenido eventual de estas leyes en las prácticas legislativa, judicial y consultiva	97

3. Las dificultades que puede acarrear la determinación del contenido posible (un análisis crítico de esta jurisprudencia constitucional)	109
---	-----

CAPÍTULO TERCERO. LA FUNCIÓN CONSTITUCIONAL Y EL CONTENIDO MATERIAL DE LAS LEYES DE PRESUPUESTOS ESTATALES.

I. Presentación	148
II. Una aproximación a la naturaleza jurídica de las leyes de presupuestos. En especial, la función presupuestaria y el rango y fuerza de estas leyes	151
1. Referencias al debate doctrinal sobre la naturaleza jurídica de las leyes de presupuestos	152
2. El principio de competencia en materia presupuestaria. Especial referencia al alcance de la función presupuestaria	154
3. El rango y la fuerza del contenido normativo de las leyes de presupuestos estatales	160
4. La reapertura del debate acerca de la naturaleza jurídica de estas leyes	164
III. La función constitucional de las leyes de presupuestos como criterio para la configuración del contenido material de estas normas	173
1. La función constitucional y el contenido material de las leyes	173
2. La función constitucional de las leyes de presupuestos estatales en el marco de la doctrina constitucional sobre límites materiales al contenido de estas leyes	190
3. La insuficiencia del argumento de la función constitucional de las leyes de presupuestos como criterio para la delimitación de un contenido constitucional máximo de estas leyes	209

CAPÍTULO CUARTO. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO PRESUPUESTARIO Y SU REPERCUSIÓN EN EL CONTENIDO

DE LAS LEYES DE PRESUPUESTOS ESTATALES.

I. Planteamiento	218
II. El principio de procedimiento y el contenido material de las leyes. Algunas consideraciones sobre el control de los vicios del procedimiento legislativo (en especial, el consistente en la confusión de procedimientos) y el derecho de enmienda	224
1. El principio de procedimiento como criterio de ordenación normativa. El contenido de las leyes de presupuestos desde la perspectiva de este principio	224
2. Los vicios del procedimiento legislativo. Los Reglamentos Parlamentarios, el artículo 23.2 CE y el derecho de enmienda en la jurisprudencia constitucional	227
III. El procedimiento legislativo presupuestario y su incidencia en el contenido de estas leyes: exposición de la jurisprudencia constitucional	236
1. Las primeras resoluciones	236
2. La doctrina posterior	239
3. Una recapitulación de esa jurisprudencia. Las diversas funciones o facetas del criterio de la especialidad procedimental	247
IV. Las peculiaridades de la tramitación parlamentaria de las leyes de presupuestos y su repercusión en la configuración de un contenido constitucionalmente definido de las mismas: un examen crítico	250
1. La iniciativa legislativa en materia presupuestaria del artículo 134.1 CE	250
2. Los límites al derecho de enmienda del artículo 134.6 CE	253
3. Los límites que para la materia tributaria expresamente prevé el artículo 134.7 CE	277
4. Las limitaciones de carácter temporal del artículo 134.3 CE	280
5. Otros elementos de crítica a esta jurisprudencia	

constitucional	286
6. Algunas consecuencias de esta doctrina	290
V. La insuficiencia del criterio de la especialidad procedimental para justificar la reducción material del contenido de estas leyes	291

CAPÍTULO QUINTO. LA SEGURIDAD JURÍDICA, LA TÉCNICA LEGISLATIVA Y LA CODIFICACIÓN EN ORDEN A LA CONFIGURACIÓN DEL CONTENIDO MATERIAL DE LAS LEYES.

I. Presentación.....	297
II. La seguridad jurídica.....	301
1. Panorama doctrinal acerca del principio. Sus manifestaciones. La jurisprudencia constitucional	302
2. El control de constitucionalidad de la norma legal sospechosa de causar incertidumbre en sus destinatarios. Sus problemas: seguridad jurídica y técnica legislativa	318
3. La seguridad jurídica en el marco actual del sistema de fuentes presidido por la proliferación, degradación e inestabilidad legislativas	327
III. La técnica legislativa en orden a la conformación del contenido y estructura de las leyes	335
1. La disciplina de la técnica legislativa	335
2. Técnica legislativa y contenido de las leyes. En especial, el título, la homogeneidad material y las modificaciones de la ley. La jurisprudencia constitucional	341
3. Técnica legislativa y estructura formal de las leyes (sistemática y división formal). La jurisprudencia constitucional	352
IV. La codificación y el contenido de las leyes	361
1. El engarce entre la técnica legislativa y la codificación	361
2. La codificación y otras técnicas de simplificación del Ordenamiento jurídico	364
3. La tesis sobre la concepción de la codificación	

como exigencia derivada de algunos mandatos constitucionales, especialmente de la seguridad jurídica.	
Sus problemas	371

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

I. Presentación	379
II. El contenido de estas leyes en la práctica legislativa, desde las perspectivas de la seguridad jurídica, la técnica legislativa y la codificación	380
1. La tendencia expansiva del contenido de las leyes de presupuestos estatales (remisión). La contribución de estas leyes a la proliferación, degradación e inestabilidad legislativas	380
2. Contenido de las leyes de presupuestos: título, homogeneidad material y modificaciones legales	383
3. Estructura formal de las leyes de presupuestos: sistemática y división formal	386
4. El contenido de las leyes de presupuestos y el Derecho codificado	393
III. La seguridad jurídica y su repercusión en el contenido material de estas leyes: exposición de la jurisprudencia constitucional	395
1. La jurisprudencia inicial	395
2. La culminación de la doctrina del Tribunal	398
3. Una síntesis de esta doctrina. La forma de operar del Tribunal y el alcance de la seguridad jurídica en esta jurisprudencia	407
4. El seguimiento de esa doctrina constitucional por el legislador, los Tribunales ordinarios y algunos órganos consultivos	411
5. Las aportaciones doctrinales (favorables a esta jurisprudencia constitucional)	413
IV. La incidencia de la seguridad jurídica y la descodificación en la configuración del contenido eventual: un examen crítico de esta doctrina constitucional	416

1. Las críticas a la utilización del criterio de la seguridad jurídica y la descodificación	416
2. Algunas consecuencias derivadas de esta jurisprudencia constitucional	426
V. La insuficiencia del argumento de la seguridad jurídica para justificar una interpretación restrictiva del contenido material de las leyes de presupuestos	428
1. La seguridad jurídica como elemento integrante de esta doctrina constitucional	428
2. La tesis relativa a la especial protección constitucional del "Derecho codificado" o de las "normas típicas del Derecho codificado". Sus problemas	431
3. Algunas conclusiones	437
VI. Los límites temporales al contenido normativo de las leyes de presupuestos estatales	438
1. Planteamiento: la cuestión de la vigencia temporal o indefinida del contenido normativo de estas leyes	438
2. Los límites temporales al contenido de las leyes de presupuestos en la jurisprudencia constitucional	439
3. Las diferentes soluciones que el legislador ha dado al problema y la errónea interpretación que ha hecho de esta jurisprudencia constitucional	441
4. Algunos criterios para afrontar el problema de la eficacia temporal de las normas contenidas en estas leyes	444
5. A modo de conclusión	446

CAPÍTULO SÉPTIMO. LA UTILIZACIÓN CONJUNTA DE LOS FUNDAMENTOS DE ESTA DOCTRINA CONSTITUCIONAL. LA DEFENSA DE UNA CONCEPCIÓN AMPLIA DEL CONTENIDO DE ESTAS LEYES. SOLUCIONES FRENTE A SU DESBORDAMIENTO MATERIAL. LÍMITES CONSTITUCIONALES AL CONTENIDO DE LAS LEYES DE PRESUPUESTOS AUTONÓMICAS Y DE ACOMPAÑAMIENTO.

I. La utilización, importancia e interconexión de

los fundamentos de esta doctrina constitucional	451
1. Presentación	451
2. La utilización (conjunta o no)	452
3. La importancia (mayor o menor fuerza)	453
4. La interconexión	456
II. La consideración de esta doctrina como represen- tativa de una retricción constitucional injustificada de las competencias del poder legislativo	457
1. Presentación	457
2. Los límites implícitos al contenido de las leyes de presupuestos (según la doctrina constitucional), los condicionamientos materiales que impone la Consti- tución al contenido de las leyes y la libertad de configuración normativa del legislador	457
III. La defensa de una concepción amplia del contenido de las leyes de presupuestos estatales	466
IV. Algunas soluciones frente al desbordamiento mate- rial de las leyes de presupuestos estatales	468
1. Desde la propia jurisprudencia constitucional sobre límites materiales al contenido de las leyes de presu- puestos	468
2. Desde el Derecho positivo	475
3. Desde las reglas de la técnica legislativa que atienden al contenido y estructura de las leyes	477
4. Otras soluciones	481
V. Límites constitucionales al contenido material de las leyes de presupuestos autonómicas y de las leyes de acompañamiento presupuestarias	482
1. La cuestión de la aplicabilidad a las leyes de presupuestos autonómicas del artículo 134 CE y de la doctrina constitucional sobre el precepto	482
2. El contenido de las leyes de acompañamiento presu- puestarias (estatales y autonómicas)	495
CONCLUSIONES.	516

ANEXOS.

I. Bibliografía	553
II. Normativa y documentación sobre la materia presupuestaria	580
1. Leyes de presupuestos del Estado	580
2. Leyes de acompañamiento presupuestarias estatales	581
3. Otras leyes reguladoras de la materia presupes- taria	582
4. Leyes de presupuestos autonómicas citadas	583
5. Leyes afectadas por leyes de presupuestos estatales	583
6. Órdenes para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado	587
7. Directrices de técnica legislativa	589
III. Jurisprudencia constitucional	589
1. Tribunal Constitucional español	589
2. Tribunal Constitucional Federal alemán	602
3. Corte Constitucional italiana	603
4. Consejo Constitucional francés	603
IV. Jurisprudencia ordinaria	603
1. Orden contencioso-administrativo	603
2. Orden social	609
V. Órganos Consultivos	610
1. Consejo de Estado	610
2. Consejos Consultivos autonómicos (andaluz y catalán)	611

ABREVIATURAS.

AA: Actualidad Administrativa.
ATC: Auto del Tribunal Constitucional.
AA.VV.: Autores varios.
BOE: Boletín Oficial del Estado.
BVerfG: Tribunal Constitucional federal alemán.
BVerfGE: Sentencia del Tribunal Constitucional federal alemán.
CCAA: Comunidades Autónomas.
CE: Constitución española de 1978.
Corte cost. sent.: Sentencia de la Corte Constitucional italiana.
Cost.: Constitución de la República italiana de 1947.
CT: Crónica Tributaria.
DA: Documentación Administrativa.
EA: Estatuto de Autonomía.
FCI: Fondo de Compensación Interterritorial.
FD: Fundamento de Derecho.
GG: Ley Fundamental de Bonn de 1949.
Giur. cost.: Giurisprudenza Costituzionale.
GRETEL: Grupo de Estudios de Técnica Legislativa.
HPE: Hacienda Pública Española.
IRPF: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
LGP: Ley General Presupuestaria.
LGT: Ley General Tributaria.
LJCA: Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
LMRFP: Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública.
LO: Ley Orgánica.
LOAPA: Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico.
LOFCA: Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.
LOPJ: Ley Orgánica del Poder Judicial.
LOREG: Ley Orgánica del Régimen Electoral General.
LOTIC: Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

LPGE: Ley de Presupuestos Generales del Estado.
PGE: Presupuestos Generales del Estado.
PGP: Presupuesto y Gasto Público.
RAP: Revista de Administración Pública.
RCD: Reglamento del Congreso de los Diputados.
RCG: Revista de las Cortes Generales.
RDFHP: Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública.
RDP: Revista de Derecho Político.
REDA: Revista Española de Derecho Administrativo.
REDC: Revista Española de Derecho Constitucional.
REDF: Revista Española de Derecho Financiero.
RGLJ: Revista General de Legislación y Jurisprudencia.
Riv. trim. dir. pubb.: Rivista trimestrale di diritto pubblico.
RS: Reglamento del Senado.
RVAP: Revista Vasca de Administración Pública.
SAN: Sentencia de la Audiencia Nacional.
STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS: Sentencia del Tribunal Supremo.
STSJ: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.
STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.
TC: Tribunal Constitucional.
TRLGP: Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.
TS: Tribunal Supremo.
TSJ: Tribunal Superior de Justicia.

INTRODUCCIÓN.

ÍNDICE.

I. Planteamiento del problema y estado de la cuestión.

1. La dimensión constitucional del problema.

2. Las soluciones aportadas.

A) Una concepción estricta acerca del contenido de las leyes de presupuestos.

B) Una concepción amplia del ámbito material de estas leyes.

C) Una postura intermedia acerca de la configuración material de estas normas presupuestarias.

II. Título, contenido y estructura del estudio.

III. Método y objetivos del trabajo.

I. Planteamiento del problema y estado de la cuestión.

1. La dimensión constitucional del problema.

El artículo 134 CE contempla expresamente en su apartado segundo el contenido que debe incluirse en la ley de presupuestos generales del Estado: la totalidad de los gastos e ingresos anuales del sector público estatal y (la consignación de) el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado. Mientras, en su apartado séptimo expresa lo que no puede incluir esta ley: la creación de tributos, aunque sí puede modificarlos cuando así lo prevea una ley tributaria sustantiva.

Fácilmente, puede apreciarse que el artículo 134.2 CE no recoge de forma explícita concepto alguno tendente a determinar de forma excluyente el contenido de las leyes de presupuestos estatales. En la práctica legislativa española, frecuentemente, estas leyes han venido siendo utilizadas como cauce para albergar regulaciones que afectan a materias lejanas de la presupuestaria o tradicionalmente incorporadas a otras normas legales. Esta *praxis*, generadora de lo que se ha dado en llamar fenómeno del "desbordamiento" material o la "desnaturalización" de estas leyes, comprende dos realidades, en ocasiones solapadas: a) la regulación (por lo general, *ex novo*) a través de la ley de presupuestos de materias o institutos ajenos o poco cercanos a la disciplina presupuestaria¹; b) con independencia de que verse o no sobre la materia presupuestaria, la afectación más o menos sustancial (actualizaciones, añadidos, aplicaciones, derogaciones, desarrollos, modificaciones, prórrogas y suspensiones) por ley de presupuestos de otras leyes, muchas de ellas generales y centradas en la regulación de materias o ámbitos materiales tradicionalmente codificados².

El problema de la delimitación del ámbito material de las leyes de presupuestos estatales ha sido afrontado por la doctrina

¹ Por ejemplo, la creación por ley de presupuestos del Cuerpo de Traductores e Intérpretes del Ministerio de Asuntos Exteriores.

² A título de ejemplos significativos, las reformas por leyes de presupuestos de la Ley General Tributaria o de la Ley General Presupuestaria.

(sobre todo, del Derecho financiero), los Tribunales de Justicia ordinarios, algunos órganos consultivos, y, especialmente, por el Tribunal Constitucional, al que se debe la doctrina sobre los límites constitucionales al contenido material de las leyes de presupuestos.

Algunas analogías, pero también sustanciales diferencias, con el artículo 134.2 CE presentan preceptos de otros Ordenamientos constitucionales que han incidido sobre el nuestro, como el alemán, el italiano y el francés. 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". El artículo 81.3 de la Constitución italiana prohíbe que las leyes de presupuestos puedan regular "nuevos tributos y nuevos gastos". En Derecho francés, nada dice el artículo 34 de su Constitución acerca de la delimitación del ámbito material de la *loi de finance*, si bien la Ordonnance núm. 59-2, de 2 de enero de 1959 (Ley Orgánica sobre las Leyes de Presupuestos, que forma parte del bloque constitucional), en su artículo 1, reduce el contenido de estas leyes a la materia estrictamente financiera. Estos ejemplos comparados dan soluciones (en los niveles teórico-doctrinal, de práctica legislativa y de jurisprudencia constitucional) al posible "ensanchamiento" material de las leyes de presupuestos. Así, la doctrina alemana de la "*Bepackungsverbot*", la italiana del "*contenuto eventuale*" y la francesa de la interdicción de los "*cavaliers budgétaires*". Estas construcciones presentan semejanzas y diferencias respecto de nuestra doctrina constitucional sobre límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos, sobre todo en lo que afecta a los resortes constitucionales en que descansan tales edificaciones doctrinales.

Sin duda, la Ley de Presupuestos Generales del Estado es una ley de extraordinaria importancia, sobre todo por su carácter de instrumento fundamental de dirección y orientación de la política económica. Esta ley plasma los objetivos que fija el Gobierno para el sector público estatal, en el marco de unos escenarios presupuestarios previstos para un período plurianual concreto.

A esas previsiones, se añaden otros factores de tipo coyuntural, pero también estructural, que informan la política macroeconómica del Gobierno y a los que sirve anualmente la ley de presupuestos. Así, las medidas destinadas, principalmente, a la reducción del déficit público y la inflación, el crecimiento estable de la economía, la eficacia productiva, la competitividad y la expansión económica, la flexibilización de las condiciones monetarias, la estabilidad de los precios, las expectativas y oportunidades de inversión, el saneamiento de las finanzas públicas, la flexibilización y liberalización de los sectores económicos clave, la capacidad de creación de empleo, el fomento del bienestar y de la solidaridad, etc... todas ellas íntimamente relacionadas y abrigadas bajo el amplio manto de la política económica gubernamental. Por ello, no resulta extraño que las leyes de presupuestos hayan reunido un conjunto amplio de medidas de distinto alcance y naturaleza, que afectan a los diversos ámbitos sectoriales en que se proyecta aquella omnipresente política.

De un análisis de las normas contenidas en las leyes de presupuestos estatales, aprobadas antes y después de la vigente Constitución española, inequívocamente constatamos un dato: la tradicional incorporación en estas leyes de regulaciones materiales heterogéneas, de naturaleza diversa. Las denominadas "partes dispositivas" de estas normas (que, en principio, parece lógico que debieran tener como misión aclarar, complementar, desarrollar o explicar el contenido estrictamente presupuestario -genuino, necesario o propio-), a través de su articulado o del conjunto de disposiciones de su parte final (especialmente, las adicionales), han acogido regulaciones de materias no presupuestarias. También, muchas veces, los preceptos contenidos en estas muy generosas partes dispositivas han procedido a innovaciones del Ordenamiento jurídico público en distintos ámbitos parcelados, sobre todo el financiero (tributario y presupuestario), el administrativo y el laboral.

Estas prácticas legislativas se deben principalmente a la ausencia de una normativa constitucional que haya disciplinado de forma expresa y clara un contenido máximo de estas leyes. En

nuestra historia constitucional no se encuentran preceptos delimitadores de un contenido eventual de estas leyes³, con la sola excepción de la Constitución de 1931. Ésta, en su artículo 116, delimitaba de forma expresa el contenido máximo de estas leyes⁴: "La Ley de Presupuestos, cuando se considere necesaria, contendrá solamente las normas aplicables a la ejecución del presupuesto a que se refiera. Sus preceptos sólo regiran durante la vigencia del presupuesto mismo".

Si bien carente de rango constitucional, precisamente con la finalidad de evitar las referidas prácticas legislativas (especialmente, en el ámbito de las reformas tributarias), se pronunciaba de forma explícita y contundente el tantas veces aplaudido y venerado artículo 37 de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, de 1 de julio de 1911: "Los preceptos que contenga el articulado de las Leyes de Presupuestos sólo estarán en vigor durante el ejercicio de cada Presupuesto, y el de prórroga en su caso, y comprenderán únicamente las disposiciones que determinen las cantidades a que hayan de ascender los ingresos y los gastos y las que sean necesarias para la administración de los presupuestos respectivos. En ningún caso se podrán dictar Leyes nuevas ni modificar las vigentes por medio de preceptos contenidos en su articulado"⁵.

Por lo que se refiere a la vigente Constitución española, es cierto que ni en su artículo 134 ni en ningún otro precepto hace mención expresa al contenido máximo y a las limitaciones a

³ De forma más o menos parecida a como lo hace la vigente de 1978, las diversas Constituciones españolas se limitaban a recoger un contenido mínimo o esencial de tales leyes, sin referencia expresa alguna a un contenido posible o eventual de las mismas. En este sentido, el artículo 72 de la Constitución de 1837, el artículo 75 de la Constitución de 1845, el artículo 79 de la de 1856 (no promulgada), el artículo 100 de la de 1869, el artículo 85 de la Constitución de 1876, o el artículo 109 de la Constitución de 1931.

⁴ Si bien con un alcance que nos parece poco claro. Préstese atención a la expresión "cuando se considere necesaria" formulada al inicio de ese precepto constitucional, que transcribimos a renglón seguido en el texto.

⁵ En plena vigencia de la Constitución de 1876, que conforme hemos apuntado se limitaba a señalar en su artículo 85 el contenido esencial de estas leyes, el precepto transcrito de la Ley de 1911 prohibía esas prácticas legislativas, también generalizadas durante la época. Una vez derogada la Constitución de la Segunda República española, el artículo 37 de la Ley de 1911 recobró vigencia. En este sentido, la Orden Ministerial de 20 de marzo de 1953, sobre normas para la elaboración de los Presupuestos para el bienio 1954-1955, incorporaba esa restricción material, al disponer en su apartado 7º: "A los anteproyectos de presupuestos podrán acompañarse también propuestas de articulado a introducir en la Ley de aprobación de los mismos siempre que su texto comprenda exclusivamente las normas que se estimen indispensables para la administración de los créditos a que se refieran, sin que en modo alguno contengan modificaciones de otras Leyes o preceptos de carácter general en vigor"; y en su apartado 11º: "En los presupuestos no se podrán crear tributos, exacciones, tasas, derechos, arbitrios u otros gravámenes, ampliar la base de los existentes ni aumentar sus tarifas, lo que sólo podrá imponerse mediante Ley especial aprobada por las Cortes". En idéntico sentido, la Orden Ministerial de 30 de marzo de 1957.

Las prescripciones del artículo 37 de la Ley de 1911 fueron declaradas en suspenso por Decreto-ley de 8 de noviembre de 1957 (artículo 1). Finalmente, el precepto fue derogado por la Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria. En el apartado IV de su exposición de motivos, leemos: "En lo sucesivo, por tanto, el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado podrá ser elaborado sin las cortapisas que establecía el último inciso del artículo 37 de la Ley de 1.º de julio de 1911, y cuya vigencia dejó en suspenso el Decreto-Ley de 8 de noviembre de 1957".

la parte dispositiva de las leyes de presupuestos del Estado. Tampoco se encuentran esas referencias explícitas en la vigente Ley General Presupuestaria, si bien se han formulado propuestas de reforma de ésta dirigidas a erradicar la tendencia expansiva del contenido material de estas leyes⁶. Pero también es cierto, como hemos expuesto, que el legislador español, desde la entrada en vigor de la actual Constitución, las ha utilizado de forma indiscriminada para operar innovaciones en el Ordenamiento jurídico, en muchas ocasiones más allá del ámbito estrictamente presupuestario. Desde 1993, esta práctica consistente en la incorporación en las leyes de presupuestos estatales de tan amplias regulaciones y modificaciones del Ordenamiento jurídico, está siendo sustituida por las todavía más generosas y criticadas leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que, con el fin de complementar a aquéllas, afectan a los más diversos sectores o parcelas del Derecho público español.

El problema que se plantea de forma general es bien conocido: si las referidas prácticas legislativas atentan contra la Constitución, o constituyen un problema de (deficiente, incorrecta o mala) técnica legislativa. En otras palabras: si, con estricto respeto de los límites impuestos por la Constitución al contenido material de las leyes en general y de estas leyes en particular (contenido esencial ex artículo 134.2; y contenido tributario ex artículo 134.7 CE), el legislador es libre o no al configurar el contenido normativo de las leyes de presupuestos del Estado.

Desde luego, la construcción de una doctrina sobre la naturaleza jurídica y el contenido de las leyes de presupuestos en el sistema constitucional español de fuentes trae consigo hacer frente a cuestiones de densa carga dogmática.

Entre otras, destacamos: el significado y alcance de la función presupuestaria y su relación con la función legislativa;

⁶ La actual Ley General Presupuestaria disciplina el contenido y aprobación de las leyes de presupuestos del Estado en sus artículos 48 a 58, los cuales se refieren al contenido normativo estrictamente presupuestario. Como hemos indicado, en el nivel de propuestas legislativas, ha habido intentos de eliminar desde la Ley General Presupuestaria esa tendencia expansiva del contenido de las leyes presupuestarias. Así, la presentación en el Congreso de los Diputados de una proposición de ley de reforma, entre otros aspectos, del actual artículo 51 TRLGP, con el objeto de añadirle un párrafo final: "El articulado de la Ley de Presupuestos Generales del Estado contendrá exclusivamente las innovaciones normativas que sean consecuencia indispensable de la política económica y presupuestaria plasmada en el estado de ingresos y gastos contenido en los propios presupuestos". Pero tal propuesta no se tomó en consideración (véase *BOCG, Congreso de los Diputados*, de 30 de julio de 1993, serie B, núm. 13-1).

la naturaleza jurídica de la ley de presupuestos (ley "formal" y/o "material")⁷ y su fuerza; los principios que informan las relaciones entre leyes, en especial, la viabilidad de novedosos criterios de ordenación normativa en los últimos años planteados por nuestra doctrina, como la "función" o "fin" constitucionales y la "especialidad procedimental"; la virtualidad del principio de seguridad jurídica como freno desde la Constitución ante los efectivos negativos de la descodificación o de la poco depurada técnica de hacer leyes que degenera en proliferación, degradación e inestabilidad legislativas; o, finalmente, la cuestión de si ha de ser el Tribunal Constitucional o el legislador (y junto a éste otros órganos participantes en la producción legislativa) quienes ofrezcan una solución desde el Ordenamiento constitucional a esa práctica unánimamente denunciada de regular desordenadamente en las leyes anuales de presupuestos materias de la más diversa índole, o de utilizarlas como vehículo de reforma sustancial del Ordenamiento jurídico público (esto es, en otras palabras: si tales prácticas legislativas en sí mismas constituyen un problema que debe obtener respuesta desde el juicio de constitucionalidad; o si la solución ha de buscarse principalmente en la mejora de la calidad técnica de las leyes en general y de las de presupuestos en particular).

También las leyes de "acompañamiento" presupuestarias, que sustituyen las referidas prácticas, plantean problemas, aunque de otro género.

2. Las soluciones aportadas.

En la doctrina española podemos identificar tres posturas acerca de la delimitación del contenido material de las leyes de presupuestos, que vienen a alinearse con las principales tendencias presentes en la literatura comparada sobre la naturaleza jurídica de estas leyes. Debemos advertir que algunas

⁷ Las alusiones que en este estudio hacemos a ley "formal" y "material", categorías doctrinales que hoy día han perdido parte de su sentido en nuestro Ordenamiento constitucional, se toman desde la perspectiva de la formulación clásica de la ley. La justificación de ese tratamiento estriba en el recurso constante a esas categorías en el debate (dentro y fuera de España, sobre todo en Alemania e Italia) acerca de la configuración del contenido material de estas leyes. Al respecto, consúltese lo que diremos acerca del debate sobre la naturaleza jurídica de las leyes de presupuestos (apartado II.1 del Capítulo Tercero).

de esas posturas, más allá de su configuración como planteamientos teóricos, constituyen concepciones asumidas por diferentes Ordenamientos jurídicos, de conformidad con su Derecho positivo.

Se trata de las siguientes soluciones (optamos por denominarlas de la forma que sigue): a) La concepción "estricta"; según ésta, las leyes de presupuestos sólo deben regular la materia estrictamente presupuestaria, sin que puedan contener materias extrañas a ese ámbito material que les es propio; b) La concepción "amplia"; conforme a esta posición, que nosotros acogemos, tales leyes deben incluir la materia presupuestaria, pero pueden cobijar cualquier otra materia, salvo prohibición constitucional clara e inequívoca; y c) La concepción "intermedia"; de acuerdo con ésta, las leyes de presupuestos han de abarcar la materia presupuestaria y pueden albergar otras materias, siempre y cuando éstas se encuentren directamente relacionadas con la función constitucional que deben cumplir estas leyes.

A) Una concepción estricta acerca del contenido de las leyes de presupuestos.

Un sector doctrinal defiende que estas leyes sólo deben y pueden acoger la materia rigurosamente presupuestaria (los estados de ingresos y gastos, y la parte articulada que les da sentido -que los aclara, complementa, desarrolla o explica-). De ahí la rotunda negativa a la admisión en su cuerpo normativo de otros contenidos intrusos (posibles o eventuales).

Esta concepción parte de dos datos, de clara conexión. En primer lugar, la competencia de aprobación de los Presupuestos no implica ejercicio de la función legislativa, extremo que se deduce de la cita singularizada del artículo 66.2 CE, que distingue y trata como diferentes las potestades legislativa y presupuestaria (de aprobación de los Presupuestos del Estado). En segundo lugar, la ley de presupuestos no es propiamente una ley en sentido material. Se trata de una norma administrativa de aprobación de un documento contable, que tan sólo posee carácter

formal de ley. Por consiguiente, se encuentra vinculada a la legislación material previa, sin que pueda innovar el Ordenamiento legal.

A favor de esta posición, se traen argumentos de Derecho comparado. Así, determinados Ordenamientos constitucionales que han influido decididamente sobre el español (como el alemán, el italiano o el francés) limitan de forma expresa el contenido de tales leyes a lo estrictamente presupuestario.

En resumen, esta concepción estricta es defendida por aquellos autores que postulan las tesis de que la ley de presupuestos es una una norma que sólo contiene un mero documento contable (los Presupuestos), fruto de una función no legislativa, condicionada por la legislación material previa, y carente de fuerza de ley. La consecuencia que se extrae de la misma es que la ley de presupuestos debe restringir su contenido a lo estrictamente presupuestario, de forma que la inclusión de cualquier norma extravagante de ese núcleo esencial debe reputarse en todo caso inconstitucional.

Tal postura, hoy minoritaria en la doctrina española (y relegada al ámbito de la disciplina del Derecho financiero), es rechazada por el Tribunal Constitucional español.

Una concepción estricta acerca del contenido de las leyes de presupuestos puede consultarse en Ferreiro Lapatza, J.J., "Derecho presupuestario y técnica legislativa", REDF, núm. 87, 1995, pp. 481-500.

"Las Leyes de Presupuestos de estos años han sido, sin duda, uno de los principales vehículos de oscurecimiento de nuestro ordenamiento financiero e incluso de sectores del ordenamiento ajenos a él. Pues la dispersión de normas ocasionadas en estos sectores del ordenamiento por las modificaciones puntuales introducidas por estas Leyes, coyunturales, asistemáticas, a veces reiteradas sobre una misma materia con vigencia indefinida unas, con eficacia temporal limitada otras, no puede sino conducir a la oscuridad, por su inabarcabilidad, inestabilidad y carácter asistemático, de tales grupos de normas. Las Leyes de Presupuestos que he considerado, insisto, han generado un verdadero aluvión, creciente, progresivo y en la misma medida preocupante, de tales modificaciones que, con harta frecuencia, exceden del contenido propio, como veremos en seguida, de las normas que, en nuestro ámbito constitucional, deben regular la

institución presupuestaria y que oscurecen, repito, no sólo la propia Ley de Presupuestos sino todos los sectores del ordenamiento que toca y modifica" (pp. 484-485).

"La ley que regula el Presupuesto de cada ejercicio ha de rechazar todo contenido extraño a esta institución, el presupuesto, porque así lo ordena la Constitución; porque así lo exigen los postulados más elementales de la técnica jurídica y porque así lo recomienda el sentido común" (p. 487). "La Ley de Presupuestos de cada año ha de ceñirse a la autorización del gasto a realizar en cada ejercicio y a las modificaciones de ingresos que puedan influir en la recaudación de ese ejercicio. Modificaciones de carácter anual y, en este sentido, excepcionales o extraordinarias con relación a los ingresos previstos de modo ordinario, con vigencia indefinida y aplicación continuada, por el ordenamiento financiero general" (p. 492).

"Una Ley de Presupuestos breve, clara y sencilla, como la Ley de Presupuestos de quince años atrás", "que ponga fin a un proceso, alentado en gran parte por el Tribunal Constitucional, y al que la STC 76/1992 no ha puesto fin" (p. 499). "La situación tras la STC 76/1992 (y quizá conviniera aquí recordar al Tribunal Constitucional que quien siembre vientos recoge tempestades) es peor que la anterior"; "Desde 1993 envía al Congreso y el Congreso aprueba al mismo tiempo dos leyes"; "El ómnibus al que antes todo el mundo se refería se ha transformado en un tren articulado" (p. 499). "El proceso, evidentemente, ha empeorado y su solución, no creo, ahora menos que nunca, pueda venir de manos de un Tribunal Constitucional que tan erróneamente lo había impulsado. Sólo puede procurarse, creo, a través de una denuncia continua del mismo por parte de la doctrina que haga ver, día tras día, los graves perjuicios que este erróneo proceder causa al ordenamiento jurídico... Con la esperanza de que algún día se vuelva a una Ley de Presupuestos tradicional, acorde con la más elemental técnica jurídica y con el papel que esta Ley ha de desempeñar en el ámbito social y democrático enmarcado por nuestra Constitución" (pp. 499-500).

B) Una concepción amplia del ámbito material de estas leyes.

Desde la perspectiva constitucional, esta concepción es favorable a la libre inclusión en la ley de presupuestos de toda regulación material que el legislador considere oportuno. Los únicos límites a la libre disponibilidad del legislador presupuestario son los que la Constitución impone al contenido

de las leyes en general, a los que deben agregarse los límites materiales previstos en el artículo 134 CE. Éstos se contraen a las materias expresamente reservadas y prohibidas (apartados 2 y 7 del artículo 134 CE, respectivamente).

La premisa de la que parte esta posición es la consideración de la ley de presupuestos como una ley en sentido material. Como tal, participa de las siguientes notas: a) es fruto de la potestad legislativa; b) no se encuentra limitada o condicionada por la legislación material previa; y c) goza de la fuerza de ley, por lo que es apta para la innovación del Ordenamiento legal. Sobre estas bases, el razonamiento es el siguiente. La ley de presupuestos debe abordar el contenido que le reserva expresamente la Constitución (artículo 134.2); pero, como ley que es, puede emprender la regulación de cualquier materia, incluso la distanciada de la presupuestaria, salvo que la Constitución lo prohíba de forma clara, manifiesta y terminante. Esta postura se justifica sobre la base del respeto al texto constitucional, por tanto de su viabilidad constitucional, aunque no ponga remedio, o de respuesta, desde la Constitución al ensanchamiento material de las leyes de presupuestos, que se considera un problema propio de la técnica legislativa. Por ello: la fijación (o si se quiere, la creación) de límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos no especificados de forma directa en el texto constitucional comporta una restricción injustificada de la potestad legislativa que al Parlamento reconoce el artículo 66.2 CE. En suma, la tradicional práctica de incluir en leyes de presupuestos materias extrapresupuestarias e innovaciones legales varias no constituye *per se* un problema de inconstitucionalidad, sino de deficiente técnica legislativa, y como tal a resolver por aquellos órganos con responsabilidad en la calidad de las leyes.

A favor de esta posición, curiosamente, también se aportan argumentos de Derecho Comparado. Así, cuando determinadas experiencias constitucionales muy próximas a la nuestra (como la alemana, la italiana o la francesa) han pretendido que la ley de presupuestos se limitase a regular la materia presupuestaria, así lo han hecho constar de forma expresa, clara y terminante en sus textos constitucionales, a diferencia de lo que sucede en el caso

español.

En definitiva, esta postura es superadora de la concepción de la ley de presupuestos como una norma legal meramente formal, de suerte que la concibe como una ley material, emanada de la potestad legislativa de las Cortes, con la fuerza propia de estas normas, esto es, no vinculada a la legislación previa y capaz (aunque inidónea, desde la perspectiva de la técnica legislativa) de emprender modificaciones del Ordenamiento legislativo. Por tanto, los límites materiales al contenido de estas leyes sólo son aquéllos que inequívocamente vienen fijados por el texto constitucional para las leyes, en general, y para las leyes de presupuestos, en particular.

Esta posición doctrinal, que se propugna en este trabajo, va ganando adeptos principalmente entre algún constitucionalista (siempre con pronunciamientos puntuales y de referencia) y se encuentra en la línea (si bien, con matices) de los votos particulares disidentes con la doctrina del Tribunal Constitucional español.

Una concepción amplia del ámbito material de estas leyes puede verse en el "Voto particular que formula el Magistrado don Luis López Guerra a la Sentencia de fecha de 14 de mayo de 1992, en las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas números 625/1988, 756/1990 y 766/1990" (STC 76/1992, de 14 de mayo; BOE de 16 de junio de 1992).

"Disiento de la opinión de la mayoría de mis colegas del Pleno del Tribunal Constitucional, en cuanto a la declaración de inconstitucionalidad del artículo 130 de la Ley General Tributaria por vulnerar las previsiones del artículo 134 de la Constitución. A mi parecer, tal opinión representa una restricción injustificada y sin base constitucional suficiente de la potestad legislativa que a las Cortes Generales reconoce el artículo 66.2 de la Constitución española.

Dado el reconocimiento expreso de esa potestad, que se establece con alcance general, y sin que se establezcan ámbitos exentos a la misma, toda restricción a su ejercicio, o toda cualificación a la forma de ejercerla deberá derivar de una definida previsión constitucional (bien explícita, bien directa e inequívocamente derivada del Texto constitucional) en cuanto excepción a una atribución en principio universal e ilimitada. A falta de esa previsión, no cabrá considerar que una norma

legislativa resulta viciada de inconstitucionalidad en virtud del tipo de materias sobre las que verse, por más que puede sujetarse a críticas desde la perspectiva de su adecuación técnica, o de su acomodación a las categorías doctrinales predominantes.

La restricción a la potestad legislativa que se formula en la Sentencia aprobada por el Pleno no responde a una previsión constitucional de ese tipo, explícita o implícita. La Ley de Presupuestos es, como es obvio, una ley, y el hecho de que deba tener un contenido mínimo necesario e indispensable (el estado de gastos y la previsión de ingresos presupuestarios, y el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado, según el artículo 134.2 CE) no tiene por qué imponer al legislador restricciones adicionales a las que la Constitución establezca expresamente. Ciertamente, la Ley de Presupuestos ha de contener los Presupuestos del Estado, pero no es posible estimar que se trate de un contenido exclusivo y excluyente (STC 65/1987, fundamento jurídico 4.º).

El carácter que asume la Ley de Presupuestos, como instrumento de dirección de la política económica, ha supuesto la usual introducción en la misma de normas relativas a esa materia con diversos grados de conexión con las previsiones presupuestarias. Ahora bien, la Constitución únicamente establece una exclusión expresa respecto al contenido de la Ley de Presupuestos, es decir, la prevista en el apartado 7.º del artículo 134, referencia a la creación de tributos, que habrá de llevarse a cabo mediante Ley tributaria sustantiva (ley que, a su vez, podrá prever su modificación por la Ley de Presupuestos). El legislador, pues, en cuanto al contenido de la ley presupuestaria se halla sujeto a dos mandatos explícitos: ha de incluir los Presupuestos con los requisitos del artículo 134.2 CE y no podrá crear tributos (art. 134.7 CE). Dentro de estos límites, ningún precepto expreso hay en la Constitución que impida a las Cortes, en el uso de su potestad legislativa, introducir en la Ley de Presupuestos aquellas disposiciones que estimen de conveniente inclusión por su relación con la materia presupuestaria, o con la orientación de la política económica".

C) Una postura intermedia acerca de la configuración material de estas normas presupuestarias.

Una tercera posición puede calificarse de intermedia de las anteriores, pues acepta un contenido mínimo (obligatorio) y un contenido máximo (eventual) de estas leyes. El primero de esos

contenidos está expreso en la letra de la Constitución (conformado por la materia estrictamente presupuestaria), mientras al segundo se llega implícitamente del texto constitucional (integrado por las materias directamente relacionadas con la función que según la Constitución este tipo concreto de ley debe cumplir).

Esta posición es asimismo superadora de la concepción de la ley de presupuestos como ley meramente formal. También la configura como una ley material, producto de la función legislativa del Parlamento y con la fuerza de obligar propia de las leyes, si bien con un ámbito material acotado que deriva de las previsiones expresas e implícitas de la Constitución. Con otras palabras, la ley de presupuestos, además del contenido necesario que expresamente reconoce la Constitución, puede albergar otras materias siempre que respeten la función constitucional que estas leyes están llamadas a servir. De esta forma, se configura constitucionalmente un contenido posible, eventual o máximo de estas leyes: las materias que guarden una relación directa y justificada con la materia estrictamente presupuestaria o con la política económica del Gobierno. El resto de materias que no cumplan esas condiciones están constitucionalmente vedadas a las leyes de presupuestos.

Ésta es la postura acogida por el Tribunal Constitucional español, que ha sido aplaudida por buena parte de la doctrina española (primordialmente, del Derecho financiero, pero también del Derecho constitucional y otras disciplinas), sobre todo por las consecuencias positivas que "aparentemente" se derivan de la misma, principalmente la erradicación de la tradicional tendencia expansiva del contenido material de estas leyes⁸. Ahora bien, no por ello algunos autores han dejado de expresar algunas disidencias respecto a la fundamentación y parámetros interpretativos empleados por el alto Tribunal.

Una postura intermedia acerca de la configuración material de estas normas presupuestarias se advierte en Rodríguez Bereijo,

⁸ Decimos "aparentemente", por dos razones. En primer lugar, porque la llamada doctrina constitucional sobre los límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos estatales puede plantear serios problemas cuando se trata de determinar si una concreta regulación material cumple las condiciones impuestas por el Tribunal para integrar el contenido eventual. Y en segundo lugar, dado que esa doctrina constitucional se encuentra en el origen de las leyes de acompañamiento presupuestarias, que generan también patologías, aunque diversas, en nuestro sistema de fuentes del Derecho.

A., "Jurisprudencia constitucional y Derecho Presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes", REDC, núm. 44, 1997, pp. 10-13.

"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" (p. 10).

"Un problema ha adquirido relevante protagonismo en nuestro ordenamiento jurídico, a saber, la cuestión de <los límites constitucionales el 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, 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 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 de su sistema de fuentes>, de delimitar su función, su contenido normativo y que 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 orientación> de la política económica del Gobierno" (pp. 11-12).

"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 la legislación ordinaria y proporciona abundantes y sugestivos temas de reflexión" (p. 13).

II. Título, contenido y estructura del estudio.

El título por el que hemos optado responde a la necesidad de definir de la forma más adecuada posible el contenido efectivamente tratado. Además, la rúbrica "Límites constitucionales al contenido material de las leyes de presupuestos del Estado" constituye la denominación por todos aceptada para expresar la realidad objeto de estudio. No debe pasarse por alto que es precisamente el nombre que le otorga nuestro Tribunal Constitucional y que se admite sin reservas por la doctrina y nuestra comunidad de juristas.

Hemos perseguido la estructuración más clara posible de los contenidos del estudio⁹. Siguiendo esta pauta, componen este trabajo los siguientes Capítulos, el contenido básico de los cuales anticipamos brevemente.

En el Primero¹⁰, presentamos el problema de la expansión del ámbito material de las leyes de presupuestos estatales y describimos las respuestas que se han ofrecido a esa cuestión desde la doctrina, el legislador, el Gobierno, los Tribunales de Justicia, algunos órganos consultivos y, especialmente, el Tribunal Constitucional, que ha formulado la doctrina sobre límites constitucionales al contenido material de estas leyes.

⁹ Nuestros esfuerzos pasan por vencer las no pocas dificultades sistemáticas que entraña el tema objeto de estudio, a través del diseño de una estructura que busca una ordenación material clara y coherente. Aquí, debemos confesar que esa estructuración de contenidos no nos ha resultado una tarea fácil. Cuestiones que, a nuestro juicio, deben tratarse en esta investigación, pero que no constituyen su núcleo esencial (como el contenido necesario, la naturaleza jurídica -función presupuestaria, rango y fuerza-, los límites materiales de carácter tributario y temporales de las leyes de presupuestos estatales; sin olvidar, los límites constitucionales al contenido de las leyes de presupuestos autonómicas y de las leyes de acompañamiento presupuestarias), las hemos distribuido en diversos Capítulos del trabajo, según (lo que creemos que debe ser) la sede natural y lógica de tratamiento de las mismas.

No hemos considerado integrar los Capítulos en Partes, sencillamente por no haber encontrado razón o justificación para ello.

¹⁰ "Capítulo Primero. El problema de la expansión del ámbito material de las leyes de presupuestos del Estado. La respuesta al problema: la doctrina de los límites constitucionales al contenido material de estas leyes".

En el Capítulo Segundo¹¹ analizamos los criterios para la delimitación del contenido posible de estas leyes y denunciarnos los problemas teóricos y aplicativos que genera esta categoría elaborada por la jurisprudencia constitucional.

Posteriormente (Capítulos Tercero a Sexto), tratamos los tres criterios de fundamentación de la doctrina constitucional sobre límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos estatales, esto es, los criterios "funcional", "procedimental" y de la seguridad jurídica que, según esa jurisprudencia, se identifican precisamente con los límites constitucionales al contenido material de estas leyes¹².

En el Capítulo Tercero¹³ centramos nuestra atención en el criterio de la función constitucional de las leyes de presupuestos estatales. Analizamos si esta ley es efectivamente una ley de contenido constitucionalmente definido reservado de forma exclusiva a esa función constitucional. Concluimos el carácter impreciso y falta de consolidación del criterio funcional en tanto que argumento para la delimitación de un contenido constitucional máximo de estas leyes.

Son indiscutibles algunas peculiaridades procedimentales con que el Ordenamiento constitucional configura la ley de presupuestos frente al resto de leyes ordinarias. En el Capítulo Cuarto¹⁴ examinamos la repercusión de tales particularidades en el contenido material de estas leyes. En nuestro planteamiento, sostenemos la insuficiencia del criterio de la especialidad procedimental para justificar la reducción material del contenido de las leyes de presupuestos estatales.

Por todos suele afirmarse que las leyes de presupuestos estatales no constituyen la sede normativa técnicamente idónea para la regulación de materias heterogéneas, con escasa o nula relación con la materia presupuestaria, especialmente cuando afectan a diversas parcelas del Ordenamiento jurídico que

¹¹ "Capítulo Segundo. Algunas consideraciones sobre el contenido necesario y el ámbito material expresamente prohibido. La delimitación del contenido eventual: criterios y problemas".

¹² Capítulos Tercero a Sexto, acerca de los límites constitucionales relativos a la función constitucional de las leyes de presupuestos (Capítulo Tercero); las peculiaridades de su tramitación parlamentaria (Capítulo Cuarto); y la seguridad jurídica (Capítulos Quinto y Sexto).

¹³ "Capítulo Tercero. La función constitucional y el contenido material de las leyes de presupuestos estatales".

¹⁴ "Capítulo Cuarto. El procedimiento legislativo presupuestario y su repercusión en el contenido de las leyes de presupuestos estatales".

tradicionalmente han sido objeto de codificación. Esa afirmación suele justificarse con argumentos varios, principalmente razones de seguridad jurídica y/o de buena técnica legislativa. En los Capítulos Quinto¹⁵ y Sexto¹⁶, abordamos la incidencia de la seguridad jurídica en la delimitación del ámbito material de las leyes de presupuestos. En nuestra posición, la inclusión en leyes de presupuestos de materias diversas o pertenecientes a sectores codificados de nuestro Ordenamiento jurídico no constituye *per se* un atentado contra la seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), sino un problema de técnica legislativa, que, como tal, puede solucionarse por quienes asumen responsabilidad en la calidad de estas leyes.

Finalmente, en el Capítulo Séptimo¹⁷ perseguimos varios objetivos. En primer lugar, un tratamiento de la cuestión relativa a la utilización, importancia e interconexión de los criterios funcional, procedimental y de seguridad jurídica en la jurisprudencia constitucional analizada. Defendemos que esos principios pueden operar como criterios autónomos y no necesariamente de forma cumulativa, radicando en la seguridad jurídica el fundamento más fuerte de cara a evitar el ensanchamiento material de estas leyes. En segundo lugar, desarrollamos nuestra valoración acerca de esta doctrina constitucional: la consideración de la misma como representativa de una restricción injustificada (sin apoyo constitucional) de las competencias del Parlamento. En tercer lugar, la exposición de nuestra tesis acerca del contenido material de las leyes de presupuestos. Sostenemos una concepción amplia del contenido de estas leyes, de suerte que pueden incorporar cualquier regulación material, salvo prohibición constitucional clara e inequívoca al respecto. En cuarto lugar, una propuesta de soluciones frente al problema del desbordamiento material de las leyes de presupuestos estatales, que agrupamos en tres ámbitos: desde la la propia

¹⁵ "Capítulo Quinto. La seguridad jurídica, la técnica legislativa y la codificación en orden a la configuración del contenido material de las leyes".

¹⁶ "Capítulo Sexto. La seguridad jurídica y el contenido de las leyes de presupuestos del Estado".

¹⁷ "Capítulo Séptimo. La utilización conjunta de los fundamentos de esta doctrina constitucional. La defensa de una concepción amplia del contenido de estas leyes. Soluciones frente a su desbordamiento material. Límites constitucionales al contenido de las leyes presupuestarias autonómicas y de acompañamiento".

jurisprudencia constitucional, el Derecho positivo y la disciplina de la técnica legislativa. Finalmente, por su actualidad y su proximidad al objeto central de este trabajo, tratamos la problemática de los límites constitucionales al contenido material de las leyes de presupuestos autonómicas y de las leyes de acompañamiento presupuestarias (estatales y autonómicas).

III. Método y objetivos del trabajo.

Son varios los retos que nos han llevado a elaborar este trabajo. De entrada, constatamos la ausencia en la doctrina española del Derecho constitucional de un estudio monográfico sobre las leyes de presupuestos¹⁸.

Una de las dificultades, y otro de los desafíos, con que nos hemos encontrado al abordar estas leyes reside en el carácter multidisciplinar de aproximación a las mismas. En efecto, un tratamiento serio y riguroso de estas leyes requiere acudir a disciplinas varias, como la constitucional, la presupuestaria y tributaria, amén de incursiones en Derecho parlamentario y en (la novedosa disciplina de la) Técnica Legislativa.

En el presente estudio, hemos debido examinar de forma pormenorizada las diferentes leyes anuales de presupuestos estatales (y ya van veinticuatro desde la entrada en vigor de nuestra Constitución), así como buena parte de la muy densa legislación presupuestaria (decididamente, la legislación general presupuestaria, las leyes de presupuestos autonómicas o las leyes de acompañamiento presupuestarias). También nos hemos ocupado del procedimiento legislativo presupuestario previsto en los Reglamentos parlamentarios. Sin duda, una fuente imprescindible en este trabajo lo constituye la jurisprudencia constitucional sobre las leyes de presupuestos ex 134 CE, ya consolidada (en

¹⁸ Desde diversas ópticas (sobre todo, del Derecho financiero) han afrontado las leyes de presupuestos autores de la talla de F. Escribano López, E. González García, A. Menéndez Moreno y A. Rodríguez Bereijo, a quienes se deben las escasas monografías existentes sobre el tema; sin olvidar las aportaciones de C. Albiñana García-Quintana, L.M. Cazorla Prieto, R. Falcón y Tella, J.J. Ferreiro Lapatza, J. Martín Queralt, M.A. Martínez Lago, E. Recoder de Casso, M.T. Soler Roch, entre otros.

tantos aspectos)¹⁹, que conforma la doctrina constitucional sobre límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos estatales. También la recaída acerca de otros preceptos constitucionales (principalmente, el artículo 9.3 CE, relativo a la seguridad jurídica). Por su importancia en nuestro ámbito de estudio, también acudimos a la jurisprudencia ordinaria, así como a las doctrinas del Consejo de Estado y de otros órganos consultivos autonómicos (en concreto, por su interés, del andaluz y catalán). Naturalmente, profundizamos en las valiosas experiencias que en este campo ofrece el Derecho comparado, sobre todo la alemana, italiana y francesa. Y no olvidamos los precedentes en nuestra historia constitucional. Ahora bien, tanto el Derecho comparado como el histórico constitucional los abordamos en su caso en el marco de cada uno de los Capítulos en que se estructura la investigación, sin dedicarles un apartado autónomo y diferenciado.

Explicaba Ortega y Gasset²⁰ que es misión de la Universidad en su actividad científica escudriñar los problemas reales, describirlos, aclararlos, revelar sus caras negativas a través de la crítica bien construida, así como plantear propuestas fundadas y plausibles de solución. En esencia, esa misión nos hemos propuesto en este estudio acerca de los límites constitucionales al contenido de las leyes de presupuestos estatales. El problema que nos proponemos analizar se centra en el desbordamiento material y la desnaturalización de las leyes de presupuestos; y en la solución ofrecida a ese problema, la doctrina constitucional sobre límites materiales al contenido normativo de las leyes de presupuestos. Acerca de los problemas que hemos identificado como cuestiones que giran en torno al objeto del trabajo, hemos intentado ordenarlos y sistematizarlos, describirlos y explicarlos si cabe en un tono crítico. Por último, hemos intentado adoptar una posición que nos permita formular propuestas de mejora o solución lo más coherentes posibles con nuestro sistema constitucional de fuentes. Ésta

¹⁹ Si bien existen todavía cuestiones pendientes; sobre el extremo, puede verse el trabajo de Rodríguez Bereijo, A., "Jurisprudencia Constitucional y Derecho Presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes", *REDC*, núm. 44, 1995.

²⁰ Ortega y Gasset, J., *Misión de la Universidad*, 1930.

pretende ser nuestra modesta contribución al estudio del contenido de estas importantes leyes²¹.

²¹ En nuestro caso, cobran actualidad las palabras que a principios del pasado siglo formuló Vitagliano, G., *Il contenuto giuridico della legge del bilancio*, Roma, 1910: "Prefazione. La presente monografia ha lo scopo di richiamare a l'attenzione dei giuristi sopra una branca del diritto pubblico a torto trascurata da essi, forse perchè i nomi di bilancio e di contabilità si associano nel nostro pensiero a concetti di calcoli matematici e di sistemi scriturali, che non entrano nel campo del diritto.

Chi scrive è ben lontano dal presumere di aver fatto opera completa. Se anche ne avesse avuto il tempo, gli sarebbero mancate le forze. Ma la esposizione, per quanto riassuntiva, dello stato attuale della letteratura giuridica sulla materia e l'acceso al campo vastissimo di interessanti questioni, che si connettono con lo studio del bilancio, è da sperare che sproni uomini dell'autore più colti e più valenti a portare su di esso il contributo dei loro studi e della loro dottrina. Se questo risultato sarà raggiunto l'autore sarà pago di aver compiuto opera non inutile".

CAPÍTULO PRIMERO. EL PROBLEMA DE LA EXPANSIÓN DEL ÁMBITO MATERIAL DE LAS LEYES DE PRESUPUESTOS DEL ESTADO. UNA RESPUESTA AL PROBLEMA: LA DOCTRINA DE LOS LÍMITES CONSTITUCIONALES AL CONTENIDO MATERIAL DE ESTAS LEYES.

ÍNDICE.

I. Presentación.

II. La tendencia expansiva del contenido de las leyes de presupuestos estatales en la práctica legislativa.

1. El contenido típico de estas leyes en la práctica legislativa española.

2. La evolución del contenido (presupuestario y extrapresupuestario) de estas leyes en la práctica normativa española.

A) El respeto al contenido presupuestario: las leyes de presupuestos correspondientes al período 1979-1984.

B) La ampliación del ámbito material: las leyes de presupuestos del período 1985-1992.

C) La reducción del contenido material: las leyes de presupuestos de los años 1993-2002.

3. Algunas experiencias legislativas en Derecho comparado.

III. El desbordamiento material de las leyes presupuestarias estatales y el tratamiento dispensado por la doctrina.

1. El malestar generalizado en la doctrina española.

2. Algunas referencias doctrinales en Derecho comparado.

IV. Los límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos estatales en la jurisprudencia constitucional.

1. Exposición de la doctrina del Tribunal Constitucional.
 - A) Los pronunciamientos del Tribunal, las materias impugnadas y las declaraciones de inconstitucionalidad.
 - B) Una descripción de esa doctrina constitucional y de sus fundamentos.

2. Las dificultades que ha encontrado el Tribunal español.

3. Las experiencias de otros Tribunales Constitucionales en Derecho comparado.

4. El ensanchamiento material de estas leyes y la incidencia de la referida doctrina constitucional en el legislador, el Gobierno, los Tribunales de Justicia y algunos órganos consultivos.
 - A) En el legislador presupuestario y el Gobierno.
 - B) En los Tribunales de Justicia y algunos órganos consultivos.

I. Presentación.

En este Capítulo inicial presentamos el problema del ensanchamiento del ámbito material de las leyes de presupuestos estatales, así como la respuesta que se ha dado a esa cuestión desde la doctrina, el Tribunal Constitucional, el legislador, el Gobierno, los Tribunales de Justicia y algunos órganos consultivos.

II. La tendencia expansiva del contenido de las leyes de presupuestos estatales en la práctica legislativa.

1. El contenido típico de estas leyes en la práctica legislativa española.

Un examen del articulado de la parte dispositiva de las leyes de presupuestos estatales aprobadas tras la entrada en vigor de la Constitución (1979-2002) pone de manifiesto un contenido típico y una sistemática propia de estas leyes¹. Constituye ya una rutina normativa la reiteración anual de las disposiciones relativas a (por el orden que sigue): el ámbito, aprobación y modificación de los Presupuestos Generales del Estado²; la gestión presupuestaria³; los gastos de personal al servicio del sector público⁴; las pensiones públicas⁵;

¹ Algunas clasificaciones ha realizado la doctrina acerca del contenido de estas leyes en la práctica normativa; entre otras muchas, pueden verse las realizadas por: Abad Pérez, J.J., "Antecedentes y documentación necesarias para pronunciarse sobre los proyectos de ley de presupuestos", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989, p. 65; González García, E., "El articulado de las leyes anuales de presupuestos", *PGP*, 1985, pp. 62-68; Marrón, A., "La información del Presupuesto como instrumento para la toma de decisiones", *PGP*, 1984, p. 117. Acerca de la inclusión en leyes de presupuestos de normas de organización, competencia y procedimiento, el estudio de Gallardo Galiardo, M.J., "El ámbito extrapresupuestario de la ley de presupuestos. ¿Comienza su reducción?", *REDA*, núm. 80, 1993, p. 725 (especialmente, las notas 29, 30 y 31).

Una propuesta de sistematización del contenido de las leyes de presupuestos en la práctica normativa de estos años (1979-2002) es la que formulamos seguidamente. Esta ley contiene normas relativas a: a) la aprobación de los estados de ingresos y gastos presupuestarios de los diferentes entes que integran el sector público estatal; b) la gestión y administración del Presupuesto, ya sea con vigencia temporal, ya sea con carácter permanente; c) las operaciones financieras; d) las modificaciones tributarias que cuentan con habilitación previa por ley tributaria sustantiva, así como las adaptaciones de diferentes tributos a la realidad social; e) un conjunto amplio de normas heterogéneas, que no atañen a la administración de créditos presupuestarios, entre ellas significativamente normas varias de organización, competencia y procedimiento.

² Las normas sobre: el ámbito institucional de los Presupuestos; los créditos iniciales y su financiación; la modificación y ejecución de los créditos presupuestarios; y el Presupuesto de la Seguridad Social.

³ Los preceptos relativos a: la gestión de los Presupuestos docentes; la gestión presupuestaria de la Sanidad y de los Servicios Sociales; y "otras normas de gestión presupuestaria".

⁴ Las disposiciones relativas a: el incremento anual de las retribuciones del personal al servicio del sector público; los regímenes retributivos; y "otras disposiciones en materia de régimen del personal activo".

determinadas operaciones financieras y otros aspectos del ámbito financiero⁶; las normas tributarias⁷; y la financiación de entes territoriales⁸. Asimismo, buena parte de estas leyes han incorporado normas sobre la organización y los sistemas de gestión económico-financiera del sector público⁹ y sobre las cotizaciones sociales¹⁰. En ocasiones, de forma coyuntural, han acogido otras disposiciones de diversa naturaleza¹¹. También en las disposiciones de la parte final de estas leyes (especialmente, las adicionales) se ha acometido la regulación de materias heterogéneas.

Pues bien, esta rápida ojeada a la sistemática de las leyes de presupuestos nos advierte con claridad que, tanto en el articulado como en el conjunto de disposiciones de la parte final de esas leyes, se detecta una tendencia expansiva de su contenido, al incorporar la regulación de materias dispares y modificaciones sustantivas del Ordenamiento jurídico, que, como hemos advertido, en muchas ocasiones muy poco o nada tienen que ver con la disciplina estrictamente presupuestaria.

2. La evolución del contenido (presupuestario y extrapresupuestario) de estas leyes en la práctica normativa española.

Estas leyes experimentan una evolución en cuanto a su contenido (presupuestario y extrapresupuestario). Tras la aprobación de la vigente Constitución española, hemos optado por

⁵ Los preceptos relativos a: la determinación inicial de las pensiones del régimen de clases pasivas del Estado, especiales de guerra y no contributivas de la Seguridad Social; las limitaciones en el señalamiento inicial de las pensiones públicas; la revalorización y modificación de los valores de las pensiones públicas; los complementos para mínimos; y "otras disposiciones en materia de pensiones públicas".

⁶ Tales como: la Deuda Pública; los avales públicos y otras garantías; las relaciones del Estado con el crédito oficial; el límite de circulación de moneda metálica; o disposiciones relativas al mercado de valores.

⁷ Las normas relativas a los impuestos directos e indirectos, y a otros tributos (tasas y contribuciones especiales). También las leyes de presupuestos del período 1988-1992 incorporan algunas disposiciones generales en materia de inspección, de gestión y de recaudación tributarias.

⁸ Las disposiciones sobre la financiación de las Corporaciones Locales y de las Comunidades Autónomas.

⁹ Estos preceptos se recogen en las leyes de presupuestos del período 1985-1994. De entre las normas de organización del sector público: la creación y la supresión de organismos autónomos, sociedades estatales y otras entidades públicas, así como la reordenación de los mismos (modificación, refundición o transformación). Y en relación a los sistemas de gestión económico-financiera del sector público, principalmente las disposiciones sobre el régimen jurídico de los Patrimonios Públicos.

¹⁰ Las leyes de presupuestos de los años 1993-2002 dedican el último de sus Títulos a las "Cotizaciones sociales".

¹¹ Sin que conste reiteración en el articulado de las sucesivas leyes presupuestarias (en más de cuatro), determinadas "normas complementarias" o los preceptos relativos al Presupuesto de Acciones Conjuntas entre España y las Comunidades Europeas.

distinguir tres períodos en la práctica legislativa¹².

A) El respeto al contenido presupuestario: las leyes de presupuestos correspondientes al período 1979-1984.

Las leyes de presupuestos correspondientes al período 1979-1984¹³ son breves y con una sistemática sencilla y clara¹⁴. El contenido de las mismas se relega a la materia estrictamente presupuestaria, sin que incidan en la reforma de leyes previas. Ahora bien, algunas de ellas (las dos últimas) incorporan modificaciones permanentes de tributos¹⁵ y materias de difícil ligazón con la disciplina presupuestaria¹⁶.

B) La ampliación del ámbito material: las leyes de presupuestos del período 1985-1992.

Durante el período 1985-1992, se detecta una desmesurada ampliación del contenido material de estas leyes¹⁷. Se trata de

¹² En la descripción de esa evolución, que se centra en cada una de las leyes de presupuestos postconstitucionales (ordenadas conforme a esos tres períodos anunciados), prestamos especial atención a los siguientes datos: brevemente, a la extensión y estructura de la ley; y con detalle, a las innovaciones legales que opera, así como a las materias de difícil engarce o de dudosa relación con la disciplina presupuestaria.

¹³ Se incluyen en este período las siguientes leyes: la Ley 1/1979, de 19 de julio, de PGE para 1979 (BOE de 20 de julio de 1979); la Ley 42/1979, de 29 de diciembre, de PGE para 1980 (BOE de 31 de diciembre de 1979); la Ley 74/1980, de 29 de diciembre, de PGE para 1981 (BOE de 30 de diciembre de 1980); la Ley 44/1981, de 26 de diciembre, de PGE para 1982 (BOE de 28 de diciembre de 1981); precedida de la Ley 5/1983, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, la Ley 9/1983, de 13 de julio, de PGE para 1983 (BOE de 14 de julio de 1983); y la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de PGE para 1984 (BOE de 30 de diciembre de 1984).

¹⁴ La parte dispositiva de estas leyes gira en torno a los 33 y 58 artículos (las restantes 34, 47 -dos de ellas- y 39). El conjunto de disposiciones de la parte final se mueve entre las 4 y las 32 (las demás 9, 17 -dos de ellas- y 24). De éstas: las adicionales, entre 4 y 15 (las restantes 9, 10 y 13 -dos leyes-); las transitorias escasean (sólo la Ley de PGE para 1981 incorpora una); las finales fluctúan entre ninguna (dos leyes) y 10 (dos leyes) (las restantes 2 y 6); sólo incorporan una disposición derogatoria dos leyes (de PGE para 1983 y 1984).

Se reiteran los siguientes contenidos: "De los créditos y sus modificaciones", "De los créditos de personal", "De los créditos de haberes pasivos", "De los créditos de inversiones", "De las operaciones financieras", "Normas tributarias", "Normas complementarias", y, por vez primera desde 1983, las "Normas relativas a Entes Territoriales".

¹⁵ Las dos primeras leyes de presupuestos del período no afectan a ninguna norma legal anterior. Las leyes de PGE para los años 1981 y 1982 modifican con vigencia anual las leyes reguladoras de algunos impuestos (así, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de Impuestos Especiales). Las últimas leyes de presupuestos referenciadas modifican ya con carácter permanente algunas leyes financieras (por orden cronológico): la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas; la Ley 61/1978, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades; la Ley 39/1979, de 30 de noviembre, de Impuestos Especiales; o la Ley 5/1983, de 29 de junio, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria.

¹⁶ Las cuatro primeras leyes de este período incorporan materia rigurosamente presupuestaria, si bien la de PGE para 1981 alberga una disposición relativa al mutualismo administrativo. En las dos últimas se detecta la regulación de materias que pudieran no tener una relación clara con el Presupuesto en sentido estricto: así, contienen disposiciones sobre reorganización de parque móvil de ministerios civiles; concesiones de autopistas; contratación pública; nuevas denominaciones de determinados centros e institutos públicos ("Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas", "Instituto de Tecnología de Obras Públicas y Edificación").

¹⁷ Las siguientes leyes: la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de PGE para 1985 (BOE de 31 de diciembre de 1984); la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de PGE para 1986 (BOE de 28 de diciembre de 1985); la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de PGE para 1987 (BOE de 24 de diciembre de 1986); la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de PGE para 1988 (BOE de 24 de diciembre de 1987); la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de PGE para 1989 (BOE de 29 de diciembre de 1988); precedida del Real Decreto-ley 7/1989, de 29 de diciembre, de medidas urgentes en materia financiera, tributaria y presupuestaria, y tramitada simultáneamente junto a la Ley 5/1990, de 29 de junio, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria (procedente del precitado Decreto-ley 7/1989), la Ley 4/1990, de 29 de junio, de PGE para 1990 (BOE de 30 de junio de 1990); la Ley 31/1990, de 27

leyes muy extensas y con una estructura ciertamente compleja¹⁸. Sin duda, estas leyes se perfilan como el principal cauce de reforma del Ordenamiento jurídico público. Tanto el articulado como el elevado número de disposiciones que integran la parte final (principalmente, las adicionales) de estas leyes proceden a actualizaciones, añadidos, aplicaciones, derogaciones, desarrollos, modificaciones, prórrogas y suspensiones de normas legales. Esa fuerza activa de las leyes de presupuestos se proyecta sobre leyes diversas: financieras (de presupuestos, otras de contenido presupuestario y reguladoras de determinados tributos)¹⁹; leyes sectoriales de diferentes ámbitos²⁰; y un buen número de leyes generales y otras de considerable importancia de los ordenamientos financiero, administrativo y laboral²¹. Esa

de diciembre, de PGE para 1991 (BOE de 28 de diciembre de 1990); y la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de PGE para 1992 (BOE de 31 de diciembre de 1991).

¹⁸ Desde la Ley de PGE para 1985, en que el articulado alcanza el número de 101 artículos y el conjunto total de las disposiciones de la parte final el número de 50, el crecimiento material de estas leyes aumenta de forma considerable. Durante el período reseñado, el número de artículos se mueve en torno a los 75-131 (las restantes con 75, 79, 88, 101, 106, 111 y 130 artículos), mientras el número del conjunto de disposiciones de la parte final fluctúa entre 37 y 71 (las restantes 47, 49, 50, 51 -dos leyes- y 62); de éstas, las Disposiciones adicionales se mueven entre 21 (dos leyes) y 49 (las demás 24, 28, 30, 33 y 43); las transitorias entre 4 y 16 (las otras 5, 7, 9 -tres leyes- y 14); las finales entre 2 y 14 (las restantes 7 -dos leyes-, 10, 11 y 12 -dos leyes-); y las disposiciones derogatorias entre ninguna y 4 (tres leyes) (las demás 1, 2 y 3 -en dos leyes-).

La estructura tipo de estas leyes es la siguiente: por este orden, los Títulos relativos a "De los créditos y sus modificaciones"; "De la gestión presupuestaria"; "De los gastos de personal activo"; "De las pensiones públicas"; "De las operaciones financieras"; "Normas tributarias" (en la mayoría de ocasiones, se incluye un Capítulo relativo a las "Disposiciones en materia de Inspección, Gestión y Recaudación Tributarias"); "De los Entes Territoriales"; "Disposiciones sobre la organización y sistemas de gestión económico-financiera del sector público".

¹⁹ Además de desplegar su fuerza sobre leyes de presupuestos anteriores, las leyes de presupuestos de los años 1985-1992 afectan a la/el (por orden cronológico): Ley 44/1978, de 8 de septiembre, reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas; Ley 61/1978, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades; Real Decreto Legislativo 3050/1980, de 20 de diciembre, del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; Real Decreto-Ley 18/1982, de 24 de septiembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria; Ley 30/1985, de 2 de agosto, de Impuesto sobre el Valor Añadido; Ley 45/1985, de 23 de diciembre, de Impuestos Especiales; Ley 7/1987, de 29 de mayo, de Tasas Consulares; Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones; Real Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre, de Impuesto sobre Actividades Económicas.

²⁰ A lo largo de los años 1985-1992, inciden en la/el (por orden cronológico): Ley de 24 de noviembre de 1939, de ordenación y defensa de la Industria Nacional; Ley de 25 de septiembre de 1941, por la que se crea el Instituto Nacional de Industria; Ley 194/1963, de 28 de diciembre, sobre el Plan de Desarrollo Económico y Social para el cuatrienio 1964/1967; Ley 25/1971, de 19 de junio, de protección a las familias numerosas; Ley de 27 de junio de 1974, de régimen jurídico de investigación y explotación de hidrocarburos; Ley 6/1977, de 4 de enero, sobre Fomento de la Minería; Real Decreto-Ley 16/1977, de 25 de febrero, sobre aspectos penales, administrativos y fiscales de los juegos de suerte, envite o azar y apuestas; Ley 53/1980, de 20 de octubre, de regulación de la participación del Estado en el reaseguro de los riesgos comerciales del Seguro de Crédito a la Exportación; Ley 82/1980, de 30 de diciembre, de conservación de energía; Ley 20/1981, de 6 de julio, de creación de la situación de Reserva Activa; Ley 38/1981, de 19 de octubre, creadora de la Sociedad Estatal Minas de Almadén y Arrayanes; Ley 20/1984, de 15 de junio, de retribuciones del personal de las Fuerzas Armadas; Ley 24/1984, de 29 de junio, de modificación del tipo de interés legal del dinero; Ley 29/1984, de 2 de agosto, sobre concesión de ayudas a empresas periodísticas y agencias informativas; Ley 37/1984, de 22 de octubre, de reconocimiento de derechos y servicios prestados a quienes formaron parte de Fuerzas Armadas y de Orden Público y Cuerpo de Carabineros de la República; Ley 40/1984, de 1 de diciembre, de plantillas en el Ejército de Tierra; Ley 13/1985, de 25 de mayo, sobre coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros; Real Decreto-Ley 1/1986, de 14 de marzo, de medidas urgentes administrativas, financieras, fiscales y laborales; Ley 12/1987, de 2 de julio, de gratuidad de los estudios de Bachillerato, Formación Profesional y Artes Aplicadas y Oficios Artísticos en Centros Públicos y autonomía de gestión económica de los centros docentes públicos no universitarios; Decreto-Ley 3/1989, de 31 de marzo, de medidas adicionales de carácter social.

²¹ Las leyes de presupuestos de los años 1985-1992 afectan a las siguientes normas legales (las ordenamos cronológicamente): Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954; Decreto-Ley de 7 de junio de 1962, de nacionalización y reorganización del Banco de España; Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria; Ley de 7 de febrero de 1964, de Funcionarios Civiles del Estado; Texto Articulado de la Ley de Patrimonio del Estado, aprobado por Decreto 1022/1964, de 15 de abril; Texto Articulado de la Ley de Bases de Contratos del Estado, de 8 de abril de 1965, modificado por La Ley 5/1973, de 17 de marzo, y Real Decreto Legislativo 931/1986, de 2 de mayo; Ley 13/1971, de 19 de junio, de organización y régimen del Crédito Oficial; Ley 4/1974, de 13 febrero, de Pensiones; Texto Refundido de la Ley de la Seguridad Social, de 30 de mayo de 1974; Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria; Ley 40/1980, de 5 de julio, de Inspección y Recaudación de la Seguridad Social; Real Decreto Legislativo 2795/1980, de 12 de diciembre, por el que se articula la Ley 39/1980, de 5 de julio, de Bases sobre Procedimiento Económico-Administrativo; Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional; Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico; Ley 30/1984, de 2 de agosto,

incidencia de las leyes de presupuestos sobre el Ordenamiento jurídico legal previo se proyecta sobre aspectos de una determinada coyuntura económica (con vigencia anual) pero también, y principalmente, sobre regulaciones materiales o sustantivas, con vocación de permanencia y estabilidad. Por último, estas leyes afectan a un número considerable de materias de dudosa conciliación con el contenido presupuestario propio de estas leyes²².

C) La reducción del contenido material: las leyes de presupuestos de los años 1993-2002.

La eclosión de las leyes de acompañamiento presupuestarias genera una disminución del ámbito material de las leyes de

de Medidas para la Reforma de la Función Pública; Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo; Ley 33/1984, de 2 de agosto, sobre ordenación del Seguro Privado; Ley 46/1984, de 26 de diciembre, reguladora de las Instituciones de Inversión Colectiva; Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas; Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local; Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español; Ley 4/1986, de 8 de enero, de cesión de bienes del Patrimonio Sindical Acumulado; Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local; Real Decreto Legislativo 1265/1986, de 27 de junio, que aprueba el Texto Articulado de la Ley de Inversiones Extranjeras en España; Ley 3/1987, de 2 de abril, General de Cooperativas; Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado; Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas; la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones en el orden social; Ley 19/1988, de 12 de julio, de Auditoría de Cuentas; Ley 24/1988, de 28 de julio, de Mercado de Valores; Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria; Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales; Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte; Ley 21/1991, 17 de junio, de creación del Consejo Económico y Social.

²² Estas leyes afectan a un buen número de materias de cuestionable relación con la disciplina presupuestaria, que agrupamos de la forma que sigue.

a) Por un lado, en relación a organismos autónomos y entidades públicas: su creación; nueva denominación y naturaleza jurídica; organización, transformación, reorganización y competencias.

Así, la creación de: el Instituto de Cinematografía y Artes Audiovisuales; el Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado; el Centro Nacional de Información Geográfica; la Red Técnica Española de Televisión; el Ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea; el Organismo autónomo Correos y Telégrafos; el Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social; el Centro Español de Metrología; el Cuerpo de Traductores e Intérpretes del Ministerio de Asuntos Exteriores. Ahora bien, no olvidamos importantes instituciones en el ámbito financiero: la previsión de la creación de la Oficina Presupuestaria en el Congreso de los Diputados, o la creación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

La nueva denominación del Instituto de Promoción de Turismo de España y el carácter o naturaleza jurídica del Museo Nacional del Prado. Respecto de la organización, transformación, reorganización y competencias, destacamos: la transformación en Entidad de Derecho Público del Instituto para Diversificación y Ahorro de Energía; la transformación del Instituto de Crédito Oficial en Sociedad estatal y su reorganización; la transformación de la Escuela de Hacienda Pública en Organismo Autónomo Administrativo; la transformación de la Escuela de Organización Industrial en Organismo Autónomo Comercial; las competencias del Instituto Nacional de Industria; la transformación en Organismo Autónomo del Centro de Arte Reina Sofía, del Centro de Investigaciones Sociológicas y de la Escuela Nacional de Sanidad; la transformación de Administración Turística Española en Sociedad Estatal de Paradores de Turismo de España; la transformación de la Escuela Oficial de Turismo en Entidad de Derecho Público; la transformación de la Biblioteca Nacional en Organismo Autónomo; la organización y funcionamiento de la Administración Turística de España.

b) Por otro lado, regulaciones materiales heterogéneas, como las relativas a: la competencia para la aceptación de donaciones, legados y herencias a favor del Estado; la incorporación al Régimen Especial de la Seguridad Social de Funcionarios Civiles del Estado; el reconocimiento de pensiones por muerte o incapacidad a causa de actos terroristas; la jubilación de los vocales del Tribunal de Defensa de la Competencia; la declaración de utilidad pública de las obras de construcción de centros penitenciarios, a los efectos de expropiación forzosa; la creación de los Tribunales Económico Administrativos Regionales y Locales, con supresión de los Provinciales; la previsión de un nuevo sistema de financiación del Consejo Superior de Deportes; la gestión del Patrimonio de la Vivienda; la supresión de la incorporación obligatoria a las Cámaras oficiales de la Propiedad Urbana; la segunda actividad del Cuerpo Nacional de Policía; la reiterada autorización al Presidente del Gobierno en materia de reestructuraciones administrativas; determinadas modificaciones orgánicas en las estructuras de los Ejércitos; la creación de varios Cuerpos, Escalas y Especialidades de Funcionarios; el Número de Identificación Fiscal; la incorporación de funcionarios al régimen de mutualismo administrativo; la gestión y explotación de bienes de Consorcios de Zonas Francas; los responsables de la deuda tributaria; la recaudación de tributos en vía de apremio; la recuperación de espacios en edificios judiciales; depósitos y garantías para la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos; actas extendidas o promovidas por controladores laborales; la autorización al Gobierno para aprobar el Texto refundido de las disposiciones estatales vigentes en materia de suelo y ordenación urbana.

presupuestos estatales²³, que aunque no se refleja en su extensión sí se retrata en la sistemática, la cual puede considerarse asentada o consolidada²⁴. Si bien son las leyes acompañantes las que toman ahora el relevo como principales instrumentos de reforma de nuestro Ordenamiento jurídico público, también durante este período las leyes de presupuestos hacen gala de su fuerza activa de ley. Nuevamente afectan a: leyes financieras²⁵; leyes sectoriales²⁶; algunas normas generales y otras de cierta entidad de los órdenes administrativo, financiero

²³ A lo largo de este período se aprueban las siguientes leyes de presupuestos: precedida del Decreto-Ley 5/1992, de 21 de julio (BOE de 23 de julio), la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de PGE para 1993 (BOE de 30 de diciembre de 1992); acompañada de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo (BOE de 31 de diciembre), la Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de PGE para 1994 (BOE de 30 de diciembre de 1993); la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de PGE para 1995 (BOE de 31 de diciembre de 1994), que viene acompañada de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (BOE de 31 de diciembre de 1993); la devolución al Gobierno del proyecto de Ley de Presupuestos para 1996 comporta para ese año la prórroga automática de los Presupuestos del año anterior (artículo 134.4 CE), y se aprueba el Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera (BOE de 30 de diciembre); precedida de la Ley 11/1996, de 27 de diciembre, de medidas de disciplina presupuestaria (BOE de 28 de diciembre) y acompañada de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (BOE de 31 de diciembre de 1996), la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de PGE para 1997 (BOE de 31 de diciembre de 1997); escoltada por la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (BOE de 31 de diciembre de 1987), la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de PGE para 1998 (BOE de 31 de diciembre de 1997); la Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de PGE para 1999 (BOE de 31 de diciembre de 1998), a la que une la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (BOE de 31 de diciembre de 1998); otra vez gozando de compañía, de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (BOE de 30 de diciembre de 1999), la Ley 54/1999, de 29 de diciembre, de PGE para el año 2000 (BOE de 30 de diciembre de 1999); acompañada de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (BOE de 30 de diciembre de 2000), Ley 13/2000, de 28 de diciembre, de PGE para el año 2001 (BOE de 29 de diciembre de 2000); por último, precedida de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (BOE de 13 de diciembre de 2001), de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (BOE de 14 de diciembre de 2001), y acompañada de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (BOE de 31 de diciembre de 2001), la Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de PGE para 2002 (BOE de 31 de diciembre de 2001).

²⁴ Son éstas también leyes de considerable extensión. Durante el período reseñado, el número de artículos se mueve entre 88 y 106 (las restantes con 90 -dos leyes- 92, 96, 99 y 105 artículos), mientras el número del conjunto de disposiciones de la parte final gira en torno a 31 y 41 (dos leyes) (las demás 32, 33, 36, 35 y 38); de éstas, las Disposiciones adicionales entre 24 y 32 (las otras 26, 27, 28 -dos leyes-, 29 y 31); las transitorias entre 4 y 9 (dos leyes) (las otras 5 -dos leyes-, 6 -dos leyes- y 7); destaca significativamente la reducción de las Disposiciones finales (que se mueven entre ninguna -en tres leyes- y 3 -en dos leyes-; las demás contienen 1 -en dos leyes- y 2), y, sobre todo, de las Disposiciones derogatorias (sólo se contiene una en la Ley de PGE para 1995).

La sistemática de la ley se reproduce durante el período. Salvo el relativo a las "Disposiciones sobre la organización y sistemas de gestión económico-financiera del sector público" (que aparece sólo en las leyes de presupuestos para 1993 y 1994), los Títulos que siempre incorporan estas leyes son los siguientes (por este orden): "De la aprobación de los Presupuestos y sus modificaciones"; "De la gestión presupuestaria"; "De los gastos de personal"; "De las pensiones públicas"; "De las operaciones financieras"; "Normas tributarias"; "De los Entes Territoriales"; y "Cotizaciones sociales".

²⁵ Amén de las relativas a las propias leyes de presupuestos, en el ámbito concreto de las normas tributarias (con la limitación del artículo 134.7 CE), las leyes de presupuestos del período 1993-2002 afectan a la/el (por orden cronológico): Ley 61/1978, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades; Decreto Legislativo 3050/1980, de 30 de diciembre, Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones; Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre, de Impuesto sobre Actividades Económicas; Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas; Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio; Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido; Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales; Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, Texto Refundido de la Ley sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; Ley 43/1995, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades; Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y Otras Normas Tributarias.

²⁶ Estas leyes de presupuestos despliegan su fuerza sobre la/el (por orden cronológico): Decreto-ley 16/1977, de 25 de febrero, sobre aspectos penales, administrativos y fiscales de los juegos de suerte, envite o azar y apuestas; Ley 6/1982, de 29 de marzo, sobre retribución básica a mutilados civiles de guerra; Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos; Ley 24/1984, de 29 de junio, de modificación del tipo de interés legal del dinero; Ley 37/1984, de 22 de octubre, de reconocimiento de derechos y servicios prestados a quienes durante la guerra civil formaron parte de las Fuerzas Armadas, Fuerzas de Orden Público y Cuerpo de Carabineros de la República; Ley 20/1990, de 19 de diciembre, sobre régimen fiscal de las Cooperativas; Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias; Ley 14/1993, de 23 de diciembre, de plantilla de las Fuerzas Armadas; Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias; Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de incentivos fiscales a la participación privada de Actividades de Interés Cultural; Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social; Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social; Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

y social²⁷. Ahora, la fuerza de estas leyes planea esencialmente sobre elementos de coyuntura económica (por lo general, con vigencia anual), aunque también en algunas ocasiones sobre normas sustantivas legales, con inclinación hacia la estabilidad y permanencia. Por último, es de justicia afirmar que estas leyes abandonan la práctica consistente en insertar la regulación de materias extrapresupuestarias²⁸.

3. Algunas experiencias legislativas en Derecho comparado.

En el ámbito legislativo presupuestario, diferentes a la española han sido las prácticas legislativas alemana, italiana o francesa.

En Alemania, de conformidad con la letra del artículo 110.4 GG (que, recuérdese, restringe de forma expresa el contenido de las leyes de presupuestos estatales a "las disposiciones que se refieran a los ingresos y gastos de la Federación"), la práctica legislativa se ha mostrado plenamente respetuosa con aquel precepto constitucional (que, como veremos, otorga el máximo rango normativo al principio presupuestario de la "*Bepackungsverbot*"). En efecto, las leyes de presupuestos alemanas, que son muy breves, se limitan a regular con vigencia anual la materia estrictamente presupuestaria. Dentro de este espacio material se integra como contenido necesario el Presupuesto en sentido estricto y como contenido admisible aquellas disposiciones, que referidas a los ingresos y gastos del *Bund*, sean imprescindibles para la aclaración, complemento, desarrollo o explicación del Presupuesto. En la *praxis* legislativa de este país, las disposiciones y medidas (sobre todo, las modificaciones de tributos) relacionadas con la ejecución anual del Presupuesto se dejan fuera de la Ley que lo

²⁷ Las leyes de presupuestos del período 1993-2002 inciden sobre la/el (por orden cronológico): Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas; Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria; Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública; Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación; Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español; Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado; Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria; Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales; Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial; Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

²⁸ Si bien en las leyes de presupuestos para 1993 y 1994 persiste la autorización al Presidente del Gobierno para las reestructuraciones administrativas.

aprueba, en ocasiones incorporándose a una ley anual que la acompaña (la *Jahressteuergesetz* -o ley tributaria anual-; ley que, como tendremos oportunidad de ver, presenta algunas similitudes con las actuales leyes de acompañamiento presupuestarias españolas). Contadas veces, y siempre con vigencia anual, las leyes de presupuestos han innovado normas presupuestarias generales de la Federación (las que alberga la Ordenanza Presupuestaria del *Bund* -la *Bundeshaushaltsordnung*, de validez sólo para la Federación, no para los *Länder*-). Ahora bien, por imperativo expreso del artículo 110.4 GG, en ningún caso han afectado a la Ley de Principios Fundamentales de Derecho Presupuestario (la *Haushaltsgrundsätzegesetz*, aprobada por mandato del artículo 109.3 GG, aplicable de forma general al *Bund* y a los *Länder*).

Mayores problemas que la alemana plantea la experiencia legislativa italiana, no sólo como consecuencia de la *legge di bilancio* (el equivalente a la ley de presupuestos española) sino también de otro instrumento normativo, la *legge finanziaria* (que también guarda parecido, como detallaremos, con la práctica actual de las leyes "acompañantes" presupuestarias españolas). El artículo 81.3 Cost. evita que la leyes de presupuestos italianas se conviertan en vehículo ordinario de legislación, a la vez que reduce el contenido de las mismas a lo exclusivamente presupuestario. Tanto esa negación de la fuerza de ley como la referida restricción material del contenido de la *legge di bilancio* proviene de la concepción fuertemente asentada en este país de concebir estas normas como leyes meramente formales. Así, por su peculiar naturaleza jurídica, se consideran no aptas para afrontar innovaciones del Ordenamiento legislativo y se configuran con un contenido material reservado a lo presupuestario. El legislador presupuestario italiano asume esa concepción de la naturaleza jurídica de estas leyes, de manera que en la práctica legislativa se muestra deferente con el contenido y alcance tradicionalmente asignados al artículo 81 Cost. Ahora bien, el texto constitucional italiano no ha previsto la otra modalidad legislativa que actúa anualmente en el ámbito presupuestario, la *legge finanziaria*. El origen de ésta se

encuentra en la Ley de reforma de algunas normas de Contabilidad General del Estado en materia de Presupuestos, núm. 468, de 5 de agosto de 1978, que introdujo en su artículo 11 una nueva herramienta normativa, la *legge finanziaria*. Su función 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 legales con incidencia directa en la materia exclusivamente financiera. Sin embargo, la práctica legislativa posterior a 1978 se mostró proclive a regular en *legge finanziaria* materias heterogéneas, de dudosa conexión con los Presupuestos. Con el propósito de erradicar ese problema, se procedió a una nueva reforma, la instaurada por la Ley sobre nuevas normas en materia de Presupuestos y Contabilidad del Estado, núm. 362, de 23 de agosto de 1988. En ésta se da una nueva redacción al artículo 11, de forma que delimita positiva y negativamente el ámbito material de la *legge finanziaria*. De forma positiva, al definir en un elenco los elementos integrantes del contenido de esta ley, a saber: las disposiciones relacionadas directamente con la ejecución del Presupuesto (por ejemplo, la alteración de los tipos de gravamen o los factores que inciden en la determinación de la cuantía de la deuda tributaria). Y negativamente, al prohibir la incorporación a través de este conducto legal de nuevos impuestos, tasas o contribuciones especiales, y de nuevos o mayores gastos. Esta reforma lleva a una concepción tan restrictiva del contenido material de la *legge finanziaria*, que viene a asimilar a ésta con la propia *legge di bilancio* (pero con la importante diferencia de que sólo la primera goza de aquella fuerza legal activa o innovadora).

En Derecho francés, con base en el artículo 34 de la Constitución y merced a la ya mencionada Ley Orgánica de 2 de enero de 1959 relativa a las leyes de finanzas, la ley de presupuestos anual (*loi de finance de l'année* o *loi de finance initiale*) debe limitarse a regular la materia estrictamente

financiera²⁹. Así, se configura como contenido necesario, a la vez que exclusivo³⁰, de estas leyes el Presupuesto del Estado y aquellas otras disposiciones que entrañen una carga financiera para el Estado³¹. Pero la *loi de finance* admite otros contenidos (posibles, eventuales o admisibles), con impacto en la materia financiera: esencialmente, las disposiciones relativas a la fiscalidad, esto es, las normas tributarias. Por último, al igual que en la experiencia española, también son tradicionales en este país (sobre todo, durante la II y IV Repúblicas) las prácticas legislativas consistentes en la inclusión en las *lois de finances* de regulaciones materiales ajenas a la financiera. Esto es, los llamados "*cavaliers budgétaires*", que, en los términos que más tarde detallaremos, son objeto de censura por el *Conseil Constitutionnel*. La prohibición constitucional de estas prácticas, en un intento de evitar que estas leyes devengan *lois "fourre-tout"*, ha generado desde hace pocos años una nueva forma de proceder del legislador francés (también muy parecida a leyes de acompañamiento presupuestarias españolas). Se trata de la aprobación, al final de cada año, de una ley que agrupa disposiciones heterogéneas: la intitulada Ley sobre diversas disposiciones de orden económico y financiero (*lois portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*). Esta ley, sin un objeto claramente identificado, incluye disposiciones reguladoras de materias de lo más variopinto (algunas de ellas

²⁹ En este sentido, el artículo 1 de esa Ley Orgánica reduce el contenido de estas leyes a la materia estrictamente financiera, mientras su artículo 2 especifica que la ley de presupuestos anual prevé y autoriza para cada año el conjunto de recursos y cargas del Estado.

En Francia, junto a la *loi de finance initiale* pueden aprobarse las *lois de finances rectificatives* (los también llamados "*collectifs budgétaires*"). El objetivo de estas últimas (que no son obligatorias, y que pueden ser varias en un mismo ejercicio presupuestario) es el aseguramiento y/o modificación de las previsiones o autorizaciones de la *loi de finance initiale*. Si bien, en principio, sólo debieran aportar simples ajustes en ésta, en la práctica estas leyes devienen *lois de finances "essentielles"*, de manera que incorporan variaciones de política económica y políticas presupuestarias.

Además, debe aprobarse la *loi de règlement*, que tiene por objeto esencial el control de la ejecución del Presupuesto. El artículo 2 de la Ordenanza orgánica de 1959 precisa que la *loi de règlement* constata los resultados financieros de cada año y aprueba las diferencias entre resultados y previsiones de la *loi de finance de l'année*, completada en su caso por las *lois de finances rectificatives*.

³⁰ Integran la categoría de "*cavaliers extrabudgétaires*" las disposiciones que incorporadas en una ley ordinaria sólo deben figurar en una ley de presupuestos. Como veremos, la jurisprudencia constitucional francesa los prohíbe.

³¹ En Francia, se distingue entre *budget* (Presupuesto) y *loi de finance* (ley de finanzas, o, si se quiere, ley de presupuestos). Con antecedente en el artículo 5º del Reglamento General de Contabilidad Pública, aprobado por Decreto de 31 de mayo de 1862 (que concebía el Presupuesto como "acto por el cual son previstos y autorizados los ingresos y los gastos anuales del Estado"), el Decreto de 1956, relativo a la forma de presentación del Presupuesto, establecía: "El Presupuesto del Estado prevé y autoriza, en forma legislativa, las cargas y los recursos del Estado". Pocos años más tarde, la vigente Ley Orgánica relativa a las Leyes de Presupuestos (1959) concibe el *budget* como un instituto puramente contable, constituido por el conjunto de cuentas que describen para un año civil todos los recursos y todas las cargas permanentes del Estado. El *budget* lo configura la Ordonnance de 1959 como contenido necesario y exclusivo de la *loi de finance*.

Además, junto al documento presupuestario, deben recogerse en la *loi de finance* aquellas normas que entrañen una carga financiera para el Estado. En particular, las disposiciones relativas a la creación y modificación de empleos, a las responsabilidades pecuniarias de los agentes de los servicios públicos, y las destinadas a organizar la información y control del Parlamento sobre la gestión de las finanzas públicas.

tradicionalmente reguladas en la *loi de finance*)³².

III. El desbordamiento material de las leyes presupuestarias estatales y el tratamiento dispensado por la doctrina.

1. El malestar generalizado en la doctrina española.

La tendencia expansiva del contenido material de las leyes de presupuestos ha sido denunciada con fuerza por la doctrina, antes y tras la entrada en vigor de la Constitución española de 1978³³. Efectivamente, muchísimos autores aportan su contribución al respecto, con opiniones en la mayoría de ocasiones coincidentes en orden a la denuncia del contenido expansivo de estas leyes en la práctica legislativa. Recién aprobada la Constitución y en la década de los años ochenta, sobre todo en su segunda mitad cuando estas leyes se convierten en los principales canales de reforma del Ordenamiento jurídico público, la reacción doctrinal es manifiesta, rotunda y amplia³⁴. Ahora

³² Algo similar sucede con la regulación legal de la materia relativa a la financiación de la Seguridad Social. En efecto, la Ley Orgánica núm. 96-646, de 22 de julio, también con base a lo dispuesto en el artículo 34 de la Constitución francesa, fija para la *loi de financement de la sécurité sociale* un ámbito material acotado. De esta forma, esa *loi de financement* debe ocuparse de la materia que le es propia, no de la ajena. En la práctica legislativa francesa se ha acudido a los llamados "*cavaliers sociaux*", esto es, a la incorporación en aquella ley de financiación de materias extrañas a la misma. Dado que la prohibición constitucional de esa práctica legislativa ha sido ratificada por el *Conseil Constitutionnel*, al igual que sucede con la materia presupuestaria, el legislador francés desde hace algunos años está echando mano de las leyes sobre disposiciones diversas del orden social (*lois portant diverses dispositions d'ordre social*), de parecido perfil a las relativas al orden económico y financiero.

³³ En efecto, esas prácticas, conforme a las cuales se incluye en este tipo normativo la regulación de materias dispares que no afectan (o lo hacen de forma tangencial o indirecta) a la disciplina presupuestaria, han sido objeto de denuncia unánime por la doctrina, incluso con anterioridad a la entrada en vigor de la vigente Constitución española. Véase la bibliografía que en relación a los artículos 110 y 116 de la Constitución de 1931 y el artículo 37 de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1911, y a propósito de la "corruptela de que se aprovechase la Ley de Presupuestos para modificar el ordenamiento vigente o legislar en materias que afectaban a la organización administrativa o a los derechos subjetivos de los particulares", cita Rodríguez Bereijo, A., en su libro, un clásico en la literatura presupuestaria española, *El Presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario*, Madrid, 1970, pp. 145 y ss. En el mismo sentido, puede consultarse otra monografía clásica de nuestros estudios presupuestarios, la de González García, E., *Introducción al Derecho Presupuestario*, Madrid, 1973, en especial las pp. 231 y ss. Por ejemplo, véase también Gutiérrez del Álamo, J., "Modificaciones presupuestarias de la Ley de 26 de diciembre de 1957", *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, núm. 29, 1958, que en su comentario a la Ley por la que se aprobaban "los Presupuestos del Estado para el bienio 1958-1959 y reformas tributarias" advertía que la citada ley cometía el "error de envolver en un solo cuerpo legal disposiciones heterogéneas", p. 63.

³⁴ Algunas de esas contribuciones, en la mayoría de veces críticas, sobre la desmesurada extensión del ámbito material de las leyes de presupuestos estatales, pueden verse en los estudios que a continuación anotamos (ordenados por años, y dentro de cada año por orden alfabético de autores): Rodríguez Bereijo, A., "La Ley de Presupuestos en la Constitución española de 1978", *Hacienda y Constitución*, Madrid, 1979, pp. 239-241; Martínez Lafuente, A., "Ley de presupuestos e inconstitucionalidad", *REDF*, núm. 25, 1980; Pedrós Abelló, A., en su "Estudio preliminar" a *El poder financiero del Parlamento*, de Combes, D., Madrid, 1981, p. 11; Falcón y Tella, R., "La habilitación a las Leyes de Presupuestos para modificar tributos", *REDF*, núm. 33, 1982, p. 25; Díez Moreno, F., "Comentario a la Sentencia que resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 28 de la Ley de Presupuestos para 1982", *PGP*, núm. 15, 1983, p. 179; Sáinz de Bujanda, F., *Sistema de Derecho financiero*, vol. I, Introducción, UCM, Madrid, 1983, p. 416; Cazorla Prieto, L.M., "Las Cortes Generales ante los proyectos de Ley de Presupuestos Generales del Estado", *RCG*, núm. 3, Madrid, 1984, pp. 73-76; De la Peña Velasco, G., "La prohibición de crear tributos por las leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas", *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. IV, Madrid, 1984, pp. 2589-2592; Cazorla Prieto, L.M., *Comentarios a la Constitución*, Dir. Garrido Falla, E., 2ª ed. ampliada, Madrid, 1985, p. 2032; Díez-Picazo y Ponce de León, L., "Constitución, ley y juez", *REDF*, núm. 15, 1985, p. 11; González García, E., "El articulado de las leyes anuales de presupuestos", *PGP*, núm. 24, 1985, pp. 62-68; Querol Bellido, V., "Las modificaciones legislativas mediante el articulado de las Leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado", *PGP*, núm. 23, 1985, pp. 101-119; Falcón y Tella, R., "Límites materiales y temporales de la parte dispositiva de la ley de presupuestos", *Las Cortes Generales*, vol. II, Madrid, 1987, pp. 949-980; Pelegrí y Girón, J., "Sobre el contenido y la vigencia temporal de la Ley 33/1987", *HPE*, 1987, pp. 73-76; Rodríguez Bereijo, A., *Ley de Presupuestos Generales del Estado. Eficacia temporal y carácter normativo* (junto a Martín Retortillo Baquer, L.), Madrid, 1987, p. 30; Rodríguez Bereijo, A., "Sobre técnica jurídica y Leyes de

bien, la mayoría de aportaciones doctrinales sobre el tema aparecen en los últimos doce años, sobre todo a raíz de dos aspectos, de estrecha relación entre ellos y con la práctica legislativa aquí tratada: la consolidación de la doctrina del Tribunal Constitucional acerca de los límites constitucionales al contenido material de las leyes de presupuestos estatales y la posterior aparición de las leyes de acompañamiento presupuestarias³⁵.

Presupuestos", en AA.VV., *Estudios de Derecho y Hacienda, Libro homenaje a Albiñana García Quintana*, C., vol. I, Madrid, 1987, pp. 647-648; Menéndez Moreno, A., *La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado*, Valladolid, 1988, p. 79; Revenga Sánchez, *La formación del Gobierno en la Constitución española de 1978*, CEC, Madrid, 1988, p. 240; AA.VV. (Martín-Retortillo Baquer, L., Rodríguez Bereijo, A.), *La Ley de Presupuestos Generales del Estado. Eficacia temporal y carácter normativo*, Madrid, 1989; con las ponencias de Martín-Retortillo, L., ("Primera ponencia", pp. 17, 19, 29), Rodríguez Bereijo, A., ("Segunda Ponencia", p. 44); y las intervenciones de Bravo de Laguna Bermúdez, M. (pp. 49-50), Marín Arias, M. (pp. 50-52), Fernández-Carnicero, C.J. (pp. 55-59) y Rodríguez-Zapata, J. (pp. 73-75); AA.VV., *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989; con los estudios de Abad Pérez, J.J. ("Antecedentes y documentación necesarias para pronunciarse sobre los proyectos de ley de presupuestos", pp. 63-71 y 94-95), Sánchez Morón, M. ("Contenido de las normas, principio de homogeneidad, estructura formal", p. 108) y Jiménez Aparicio, E. ("Actualización de textos", pp. 305, 307 y 317); García de Enterría, E., *Lucha contra las inmunidades del poder*, Madrid, 3ª ed., Madrid, 1989, p. 80; Hinojosa Torralvo, J. J., "La Ley de Presupuestos. Función, contenido y límites", *REDF*, núm. 62, 1989, pp. 242-247; Magraner Moreno, F., "Problema de las disposiciones adicionales en las Leyes de Presupuestos", *REDF*, núm. 63, 1989, pp. 385-387.

³⁵ En los años noventa y en los primeros años de este nuevo siglo, los siguientes estudios (nuevamente, ordenados por años, y dentro de cada año alfabéticamente por autores): Barcelona Llop, J., "Principio de legalidad y organización administrativa (Gobierno, Administración, Ley y reserva de ley en el artículo 103.2 de la Constitución)", *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Tomo III, Madrid, 1991, pp. 2444-2451; Cazorla Prieto, L.M., "Posibilidades de evolución del procedimiento parlamentario presupuestario actual", *Parlamento y Derecho*, Figueroa, A., Da Silva, J.C. (Coords.), Vitoria, 1991, pp. 419-420; Garrido Falla, F., "Privatización y reprivatización", *RAP*, núm. 26, 1991, p. 19; Falcón y Tella, R., "Comentario general de jurisprudencia", *REDF*, núm. 76, 1992, pp. 701-703; Gil Cremades, R., "Ley de Presupuestos y seguridad jurídica (Sobre la Sentencia 76/1992 del Tribunal Constitucional)", *RCG*, núm. 27, 1992, pp. 67-100; Juan Lozano, A.M., "Inviolabilidad del domicilio y límites materiales de la Ley de Presupuestos. Un pronunciamiento capital del Tribunal Constitucional", *REDF*, núm. 76, 1992, pp. 690-698; Navas Vázquez, R., "Algunos problemas de la codificación financiera en la actualidad", *REDF*, núm. 76, 1992, p. 624; Ramallo Massanet, J., "Modificación de la Ley General Tributaria por la Ley anual de Presupuestos Generales", *CT*, núm. 64, 1992, pp. 133-139; Santaolalla López, F., "Nota acerca de las directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley", *RCG*, núm. 26, 1992, pp. 165-167, 174-184 y 186; Caamaño Domínguez, F., "Sobre la ley de presupuestos y sus límites constitucionales. Un comentario a la STC 76/1992, de 14 de mayo", *RDFHP*, núm. 224, 1993, pp. 338-343; Gallardo Galiardo, M.J., "El ámbito extrapresupuestario de la ley de presupuestos. ¿Comienza su reducción?", *REDA*, núm. 80, 1993, pp. 709 y 714-730 (especialmente, la p. 725); Garrido Falla, F., "Un tema de seguridad jurídica: La regulación de los entes instrumentales", *REDA*, núm. 79, 1993, p. 395; Herrera Molina, P.M., De Prada García, A., "Los preceptos de la L.G.T. modificados por leyes de presupuestos: ¿Una bomba de relojería jurídica? (Comentario a la cuestión de inconstitucionalidad sobre los artículos 111.3 y 128.5 de la L.G.T.)", *RDFHP*, núm. 227, 1993, pp. 829-835; Magariños Blanco, V., *La seguridad jurídica y el Estado de Derecho en España*, Sevilla, 1993, pp. 65 y 84; Punset Blanco, R. (junto a Requejo, J.L.), "Crónica de jurisprudencia constitucional: las decisiones del Tribunal Constitucional español durante 1992", *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, Universidad de Murcia, núm. 5, 1993, pp. 195-201; Rodríguez Bereijo, A., "La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las leyes de presupuestos", *10 anys de Jurisprudència del Tribunal Constitucional*, Parlament de les Illes Balears, 1993, pp. 196-197; Vegas Torres, J., "Autorización judicial para entrada en domicilio el procedimiento de recaudación de la Seguridad Social; Límites de la Ley de Presupuestos: inconstitucionalidad del artículo 130 de la Ley General Tributaria", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 61, 1993, pp. 791-793; Zornoza Pérez, J.J., "La Ley de Presupuestos y el sistema de fuentes del Derecho: en torno a la STC 76/1992, de 14 de mayo", *Informe Comunidades Autónomas 1992*, Barcelona, 1993, pp. 363-376; AA.VV. (Corona Ferrero, J.M., Pau Vall, F., Tudela Aranda, J. -Coords.-), *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, con los estudios de: Sáinz Moreno, F. ("Técnica normativa: visión unitaria de una materia plural", p. 44), Abajo Quintana, J.J. ("Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley: antecedentes y finalidad", pp. 139, 143, 149 y 154) y López-Medel Báscones, J. ("La elaboración técnica de los proyectos de ley", p. 188); De Miguel Canuto, E., "¿Qué es lo que puede regular la Ley de Presupuestos?", *REDF*, núm. 83, 1994, pp. 623-637; Jiménez Díaz, A., "Ley de Presupuestos: Seguridad jurídica y principios de relación entre normas", *REDF*, núm. 82, 1994, pp. 295-328, especialmente, las pp. 313-316, y 324-325; Pulido Quecedo, M., "Las Comisiones de Presupuestos", en *Las Comisiones Parlamentarias*, Da Silva Ochoa, J.C. (Coord.), Vitoria, 1994, pp. 447-448; Ferreiro Lapatz, J.J., "Derecho presupuestario y técnica legislativa", *REDF*, núm. 87, 1995, pp. 481-500; González del Campo, L., "Las Leyes de Presupuestos en la Constitución española de 1978: configuración constitucional y límites materiales", *RDFHP*, núm. 236, 1995, pp. 397-410; Jiménez Compaired, I., "Sobre el contenido eventual de las leyes regionales de presupuestos", *RDFHP*, núm. 237, 1995, pp. 649-656; López Martínez, J., "El contenido de la Ley de Presupuestos. ¿Sin solución definitiva?", *Tribuna Fiscal*, 1995, pp. 35-44; Rodríguez Bereijo, A., "Jurisprudencia constitucional y Derecho Presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes", *REDC*, núm. 44, 1995, pp. 10-13; Sáinz Moreno, F., "Voz "Técnica normativa", *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, 1995, p. 6487; Cubero Truyo, A.M., *La simplificación del ordenamiento tributario (desde la perspectiva constitucional)*, Madrid, 1997, pp. 86-103; García de Enterría, E. y Menéndez, A., *El Derecho, la Ley y el Juez. Dos estudios*, Madrid, 1997, pp. 52-53 y 77; González del Campo, L., "Nuevos problemas en torno al ejercicio de la potestad presupuestaria por el parlamento", *Parlamento y Justicia Constitucional* (IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamento; Pau Vall, F. -Coord.-), Pamplona, 1997, pp. 573-574; Martínez Lago, M.A., "Constitución y Ley de Presupuestos: en torno a algunas singularidades de una <<Ley Plena>>", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 20, 1997, pp. 236-241; Palma Fernández, J.L., *La seguridad jurídica ante la abundancia de normas*, Madrid, 1997, pp. 45, 50 y 69-73; Torres Muro, I., "Las peculiaridades de la ley de presupuestos en la reciente jurisprudencia constitucional", *REDC*, núm. 49, 1997, pp. 311-328; Viver Pi-Sunyer, C., "La función presupuestaria en la jurisprudencia constitucional", *Parlamento y Justicia Constitucional* (IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamento; Pau Vall, F. -Coord.-), Pamplona, 1997, pp. 557 y ss. (en concreto, el apartado "III. Contenido de

Los autores, por lo general, han explicado (que no justificado) los causas que generan esos excesos materiales de las leyes de presupuestos. Además del silencio que guarda la Constitución acerca del reconocimiento expreso de un contenido máximo tasado de estas leyes, esas razones que identifica la doctrina son esencialmente dos, vistas desde la perspectiva del Gobierno, el órgano constitucional competente para la elaboración del proyecto de ley de presupuestos. Por un lado, motivos de economía procedimental, esto es, la tentación natural de todo Gobierno de adosar al proyecto de ley de presupuestos materias e innovaciones normativas de lo más diverso, a sabiendas de que la utilización del procedimiento parlamentario presupuestario puede resultarle más ventajoso o menos gravoso que el trámite legislativo ordinario. Por otro lado, móviles de eficacia y agilidad de la política económica gubernamental, que aconsejan la inclusión en estas leyes de todo aquello que coadyuve de forma más o menos directa a la efectividad de esa política anualmente expresada en el documento presupuestario³⁶.

Una buena, y expresiva, muestra de esas críticas doctrinales es que tales prácticas legislativas han sido bautizadas de la forma más variopinta, en ocasiones con aguzado ingenio. Por ejemplo, traemos las siguientes expresiones utilizadas por nuestra doctrina (algunas de ellas, las que citamos en primer lugar, revelan que el problema no es patrimonio nacional): "*Bepackungsverbot*" "*cavaliers budgétaires*", "*riders*", "*tacking*", "*leyes omnibus*", "*totum revolutum*", "anual edicto del

la ley de presupuestos generales", pp. 558-567); Cazorla Prieto, L.M., *Las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario. Sus problemas de constitucionalidad*, Madrid, 1998, especialmente pp. 23-29; Escribano López, F., "El principio constitucional de competencia presupuestaria", *REDF*, núm. 98, 1998, principalmente, pp. 248-252; Martínez Lago, M.A., *Ley de Presupuestos y Constitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*, Madrid, 1998, pp. 74 y ss, especialmente pp. 98-108 y 108-132; Rodríguez Bereijo, A., prólogo al libro de Cazorla Prieto, L.M., *Las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario. Sus problemas de constitucionalidad*, Madrid, 1998, pp. 9-12; García de Enterría, E., *Justicia y seguridad jurídica en mundo de leyes desbocadas*, 1999, pp. 75-89; Díaz-Romeril Gómez, A., "Notas en torno a la leyes de objeto diverso. Elaboración parlamentaria y jurisprudencia constitucional", *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 6, 1999, pp. 139-143; Pulido Quecedo, M., "El control jurídico-constitucional en materia de técnica legislativa", *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 12, 1999, pp. 23-27; Bocanegra Sierra, R., "Observaciones sobre el régimen jurídico de la Empresa nacional Santa Bárbara y la posible inconstitucionalidad de las leyes de acompañamiento de los Presupuestos", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 15, 1999, pp. 316-320; Cazorla Prieto, L.M., "La codificación como función de los poderes públicos en el Estado contemporáneo. El caso español", *Seguridad jurídica y Codificación*, Madrid, 1999, pp. 46-47 y 53-54; Cazorla Prieto, L.M., *Codificación contemporánea y Técnica Legislativa*, Madrid, 1999, pp. 46-48, y 56-58; Santamaría Pastor, J.A., "El sistema de fuentes del Derecho en los primeros cincuenta años de vida de la <Revista de Administración Pública> (1950-1999)", *RAP*, núm. 150, 1999, pp. 555-557.

³⁶ De forma puntual, sin dejar de reconocer la desmesurada amplitud de la leyes de presupuestos, algún autor ha justificado la inclusión de modificaciones normativas en estas leyes en aquellos supuestos de "artículos obstaculizadores en leyes preconstitucionales o artículos, en fin, que se demuestran incompatibles con una política económica que tiene que ser ágil" (véase la intervención de Rodríguez-Zapata, J. en el coloquio en el Centro de Estudios Constitucionales, recogido en *La Ley de Presupuestos Generales del Estado. Eficacia temporal y carácter normativo*, Martín-Retortillo, L., Rodríguez Bereijo, A., Madrid, 1989, pp. 73-75).

pretor", "avalancha anual de normas heterogéneas", "carro de supermercado", "cauce ordinario para la revisión del ordenamiento jurídico", "cómodo cajón de sastre", "cocktail legislativo", "dinamitadores del ordenamiento, esparciendo sus trozos de metralla por los más recónditos lugares del mismo", "empanada anual, llamada a ser condimentada con las sobras legislativas de todos los Ministerios durante el año", "furgón de los residuos legislativos del año", "la pluriforme Ley, auténtico furgón de cola de la producción legislativa anual", "legislación de aluvión", "legislación de coyuntura", "legislación escoba", "legislación hipertrofiada y motorizada", "ley variopinta", "leyes abrigo", "leyes atrapado", "leyes cajón de sastre", "leyes con fines espúreos", "leyes emboscadas", "leyes miscelánea", "leyes mosaico", "leyes paquete", "leyes polifacéticas", "leyes saco", "mole del presupuesto", "Muchos huéspedes de segunda del ordenamiento jurídico", "puro pabellón formal que puede cobijar cualquier mercancía", "transportes colectivos legislativos", "verdaderas cajas de sorpresa", entre otras³⁷.

Nos encontramos pues ante un problema vivo y real, al que la doctrina no siempre ha otorgado el mismo diagnóstico. La coincidencia doctrinal es unánime a la hora de considerar que las citadas prácticas constituyen el paradigma de una incorrecta forma de hacer las leyes, de una deficiente o mala técnica legislativa. Pero también una buena parte de la doctrina detecta en los excesos materiales de las leyes de presupuestos algunos problemas de constitucionalidad. De forma muy resumida, podemos reconocer tales problemas. En primer lugar, la desnaturalización y desbordamiento material de la ley de presupuestos, derivada de la inclusión en su seno de regulaciones de materias que no le son propias, comporta una contravención de la función que según la Constitución está llamada a cumplir (artículo 134.2 CE). En segundo lugar, la tramitación a través del procedimiento

³⁷ Otras expresiones se han vertido por diferentes autores para describir el fenómeno. Por ejemplo, se ha escrito sobre "la alarma social causada por las Leyes de Presupuestos", "el carácter prolijo y minucioso de muchos de los preceptos incluidos en las leyes de presupuestos que es el reflejo del proceso de infantilización técnico-jurídica", "el desastre absoluto y sin paliativos que desde el punto de vista de técnica legislativa representan nuestras últimas leyes de presupuestos", "la fuerza atractiva de la ley de presupuestos", "la <pulverización> del Derecho legislativo", "leyes de objeto diverso donde las haya", "normas adosadas a las leyes de presupuestos", "un verdadero aluvión, creciente, progresivo y en la misma medida preocupante, de tales modificaciones", "la viciosa práctica del transporte colectivo de normas legales", "<ley sorpresa> porque todo puede salir de ella".

presupuestario de materias extrapresupuestarias (genuinas de otras leyes) implica la utilización de un procedimiento legislativo constitucionalmente incorrecto, a la vez que una restricción de las actuaciones de los parlamentarios (dadas las especialidades del procedimiento presupuestario; artículos 134.1, 3, 5 y 6 CE). Y en último lugar, por albergar en su cuerpo materias heterogéneas y extrapresupuestarias y por servir de cauce de continua y coyuntural revisión del Ordenamiento jurídico, las leyes de presupuestos contribuyen a la proliferación, degradación e inestabilidad legislativas, atentando contra la certeza del Derecho que entraña la seguridad jurídica, habida cuenta del evidente e injustificado efecto descodificador de éstas (artículo 9.3 CE).

2. Algunas referencias doctrinales en Derecho comparado.

Menos problemas que la doctrina española ha tenido la alemana al afrontar la cuestión del contenido material de las leyes presupuestarias, dada la contundente prohibición expresada en el artículo 110.4 GG. En efecto, la doctrina alemana, que tradicionalmente ha reconocido esa prohibición constitucional con el nombre de "*Bepackungsverbot*" (traducido entre nosotros como "prohibición de cargar con paquetes", "prohibición de sobrecarga material", o "interdicción del amontonamiento")³⁸, defiende sin reparos que ese precepto constitucional veda la incorporación en la ley de presupuestos de materias diversas de las estrictamente presupuestarias³⁹. Tal prohibición viene configurada como un principio presupuestario constitucional (más allá, pues, de su valor como construcción teórica, enmarcada en el ámbito de los muy valiosos y numerosos estudios doctrinales realizados en este país acerca de la naturaleza jurídica de estas leyes), del cual

³⁸ Respecto de esas denominaciones de "prohibir de cargar con paquetes" o "prohibición de sobrecarga material", véase el estudio de García Frías, A., "Límites materiales y temporales a la Ley de Presupuestos en el Derecho Alemán", *RDFHP*, núm. 229, 1994, p. 21 en texto y en n. 4. Y en relación a la expresión "interdicción del amontonamiento", consúltese el estudio de Bocanegra Sierra, R., "Observaciones sobre el régimen jurídico de la Empresa Nacional Santa Bárbara y la posible inconstitucionalidad de las leyes de acompañamiento de los Presupuestos", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 15, 1999, p. 331.

³⁹ Esto es, el contenido necesario (constituido por el Presupuesto en sentido estricto) y el admisible (configurado por la parte dispositiva de estas leyes, que aclara, complementa, desarrolla o explica los ingresos y gastos de la Federación). La "*Bepackungsverbot*" incorpora asimismo una "prohibición de sobrecarga temporal", de forma que no puede albergar preceptos de vigencia diferente a la anual propia de estas leyes.

debe seguirse la reducción del contenido de la ley de presupuestos a lo íntima y directamente relacionado con los ingresos y gastos de la Federación, cerrando toda posibilidad de acoger en su seno la regulación de otras materias. Como hemos descrito, el principio constitucional de la "Bepackungsverbot" ha sido observado sin vacilación alguna por el legislador presupuestario alemán.

La doctrina de este país al tratar la fundamentación constitucional y la funcionalidad de la "Bepackungsverbot"⁴⁰ trae tres argumentos, interrelacionados, que, con variados matices, presentan concomitancias con los expuestos por la doctrina española (y también por nuestra jurisprudencia constitucional) para sostener un contenido constitucional máximo de este tipo de ley⁴¹. En primer lugar, el riguroso respeto de la función presupuestaria. Así, la prohibición sirve para la salvaguardia de las competencias presupuestarias del Parlamento frente al Gobierno, al garantizarle un ejercicio de la función presupuestaria plena, normal, libre de ataduras y presiones (sobre todo, políticas y temporales) cuando afronta el proyecto de ley de presupuestos⁴². En segundo lugar, íntimamente ligada a aquella función de protección del Parlamento frente al Gobierno, la "Bepackungsverbot" cumple otro cometido: otorgar "pureza", "limpieza" al procedimiento legislativo presupuestario. De esta forma, la prohibición garantiza que el Parlamento cuando examina el Presupuesto a través del procedimiento legislativo

⁴⁰ Acerca de la "Bepackungsverbot", en lengua castellana, debe consultarse el trabajo de García Frías, A., "Límites materiales y temporales a la Ley de Presupuestos en el Derecho Alemán", *RDFHP*, núm. 229, 1994, en donde, tras analizar las raíces históricas de tal prohibición (pp. 21-30), dedica su apartado 3 y último (titulado precisamente "Bepackungsverbot") al análisis de su concepto, funciones, ámbito de aplicación y clases (material y temporal) (pp. 30-38).

Son muchos los estudios en lengua alemana que profundizan acerca de esta vieja institución (puede consultarse la monografía, por todos citada, de Heinig, K., *Das Budget*, Tübingen, 1949), cuyo origen hay que buscarlo en el muy conocido conflicto constitucional prusiano de 1862-1866. Con independencia de los clásicos trabajos que analizan aquel conflicto presupuestario, de numerosos comentarios al artículo 110.4 GG, y de contribuciones parciales sobre la materia de importantes tratadistas, debemos anotar los siguientes estudios que analizan de forma monográfica la "Bepackungsverbot" tras la entrada en vigor de la Ley Fundamental de Bonn de 1949: Bauer, K.H., *Bepackte Haushaltsgesetze*, Jur. Diss. (tesis doctoral), Heidelberg, 1952 (incédita); sobre todo, Portatius, A., *Das haushaltsrechtliche Bepackungsverbot (Ein Beitrag zur Interpretation des Art. 110 Abs. 4 GG)*, Berlin, 1975; Grawert, R., "Widerruf und Erstattung im Recht der Zuwendungen. Die haushaltsrechtlichen Änderungen des Verwaltungsverfahrens", *Deutsches Verwaltungsblatt*, núm. 22, 1981; y Heun, W., *Staatshaushalt und Staatsleitung*, Baden-Baden, 1989.

⁴¹ Ahora bien, no debemos olvidar que en el caso alemán la prohibición material objeto de fundamentación viene recogida expresamente en un precepto constitucional (artículo 110.4 GG), a diferencia del caso español en donde la fundamentación se centra en una doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional (a raíz del artículo 134.2 CE).

⁴² A diferencia del caso español, también es operativa esa prohibición para proteger al *Bundesrat* frente al *Bundestag*. Dado que el primero tiene limitadas sus competencias en la materia presupuestaria (de forma diversa a cómo sucede con otras materias), no pueden incluirse en leyes de presupuestos estatales materias que deben entenderse especialmente protegidas por el *Bundesrat*, dada su configuración específica de Cámara legislativa que vela especialmente por los intereses de los *Länder*. Por ejemplo, y en ese sentido, la "Bepackungsverbot" impide que se regule en la ley de presupuestos estatal la financiación de los *Länder*.

presupuestario lo haga centrándose en exclusiva sobre la materia presupuestaria, no en otras materias. De no ser así, se desvirtuaría la corrección constitucional del trámite parlamentario empleado (el presupuestario). En tercer lugar, la "Bepackungsverbot" asegura una depurada técnica legislativa en la construcción de las leyes de presupuestos, y, por tanto, la homogeneidad material y una mayor dosis de seguridad jurídica en las mismas. Desde esta perspectiva, la prohibición impide la transformación de la ley de presupuestos en una ley *ómnibus*, y, consiguientemente, las conocidas patologías que para el sistema de fuentes comporta esta forma de legislar.

La doctrina italiana coincide en que el principal fundamento de la prohibición material del artículo 81.3 Cost. descansa en la concepción tradicional de la *legge di bilancio* como ley formal, de manera que se evita la actuación de ésta como vehículo ordinario de legislación⁴³. A su vez, la mayoría de esta doctrina fundamenta la concepción formal y la consiguiente restricción material del contenido de estas leyes en el peculiar equilibrio constitucional de poderes en la materia financiera. Pues bien, como consecuencia de la introducción de la *legge finanziaria* (recuérdese, a través de la Ley núm. 468, de 5 de agosto de 1978), la doctrina también convino en afirmar que esta nueva modalidad legislativa se configuraba como una ley anual acompañante de los Presupuestos que realizase precisamente ese cometido prohibido al Parlamento por el artículo 81.3 Cost., es decir, la conciliación entre los ingresos y los gastos presupuestarios a través de innovaciones legales con imbricación directa en la materia financiera. En este ámbito se produjo un debate similar, si bien con sustanciales diferencias, al que se viene produciendo en los últimos años en España, como consecuencia de las leyes de acompañamiento presupuestarias. La práctica legislativa revela 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. En este sentido, incluso más atrevidos y expresivos que los

⁴³ Acerca de la falta de aptitud de la *legge di bilancio* para innovar la legislación material preexistente, véase el largo y exhaustivo listado de bibliografía que anota Brancasi, A., *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, 1985, p. 63 en n. 11.

españoles han sido los italianos a la hora de referirse al ensanchamiento material de la *legge finanziaria*: "assalto alla diligenza dell'erario", "attrezzo tutt'ofare", "corsia preferenziale in un traffico congestionato", "decreto sacco di patate", "legge attaccapanni", "legge salsiccia", etc⁴⁴. Esa generalizada insatisfacción ha llevado (como vimos, mediante la Ley núm. 362, de 23 de agosto de 1988) a una delimitación material menguante del contenido de la *legge finanziaria*, de alcance similar a la prohibición material de la *legge di bilancio*. Éste es uno de los factores determinantes de que en los últimos años se haya planteado en Italia un intenso debate doctrinal acerca de la reforma del artículo 81 Cost., en el sentido de desterrar la clásica concepción formal de la *legge di bilancio*, para dotarla de capacidad innovadora en materia financiera⁴⁵.

Ya hemos señalado que en Francia se conoce con el nombre de

⁴⁴ Por ejemplo, sobre ese "florido repertorio" de calificativos, véase Rodríguez Bereijo, A., "Segunda Ponencia", en *La eficacia temporal y el carácter normativo de la Ley de Presupuestos Generales del Estado* (junto a Martín-Retortillo, L.), Madrid, 1980, p. 38; o Brancasi, A., *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, 1985, p. 44 en n. 66.

⁴⁵ a) Acerca del contenido necesario y eventual de la *legge di bilancio*, algunos estudios son muy conocidos en este país. Desde una perspectiva histórica, la vieja monografía de Vitagliano, G., *Il contenuto giuridico della legge del bilancio*, Roma, 1910 (sobre todo, su capítulo "III. Riassunto delle varie dottrine sulla natura e sul contenuto giuridico della legge del bilancio", pp. 235 y ss). También los estudios de Anelli, C., "La legge di approvazione del bilancio e l'art. 81, terzo comma, della Costituzione", *Sicilia al Lavoro*, núm. 6-6, 1961; del mismo autor: "Natura giuridica dei bilanci pubblici", *Il Corriere Amministrativo*, 1965; Buscema, S., "Considerazioni sul terzo comma dell'art. 81 della Costituzione", *Giur. Cost.*, 1961, pp. 587 y ss; y sus posteriores trabajos: *Il bilancio dello Stato, delle Regioni, dei Comuni, delle Provincie, degli enti pubblici istituzionali*, Milano, 1966; *Il Bilancio*, vol. I, Milano, 1971; Onida, V., *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969; Talice, C., *La legge di bilancio*, Milano, 1969, pp. 51-60. Pero, sobre todo, debemos reseñar el extenso libro de Brancasi, A., *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, 1985, especialmente el Capítulo "II. Le interpretazioni letterali del terzo comma dell'art. 81 Costituzione" (pp. 53-119), así como parte del Capítulo "V. Spiegazione della legge di bilancio in termini di rapporti tra la dimensione <reale> e quella <finanziaria> dell'attività dell'Amministrazione" (pp. 297-470). En lengua castellana, el libro de Escribano López, F., *Presupuesto del Estado y Constitución*, Madrid, 1981, principalmente el apartado "3. La aplicación del método funcional a un modelo constitucional contemporáneo: el Presupuesto del Estado en la Constitución de la República italiana de 1947" (pp. 123 y ss); en concreto, en el subapartado "3.4. El contenido de los límites de las funciones. Ingresos y gastos en el Presupuesto. Funcionalidad del Presupuesto en relación con ingresos y gastos" (pp. 177 y ss), dedica varias páginas al análisis de los problemas que giran en torno al contenido eventual de la *legge di bilancio*, haciendo especial referencia a los tipos de materias y de disposiciones que se encuentran en condiciones de integrarse ese contenido posible (pp. 205 a 209).

b) Sobre el contenido necesario y eventual de la *legge finanziaria* (reforma de 1978), puede consultarse: nuevamente, Brancasi, A., *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, 1985, en concreto, el Capítulo "I. Rilievi introduttivi: la legge finanziaria tra il bilancio e le normali leggi" (pp. 1-52); y, dentro del mismo, el subpartado "5. Il contenuto della legge finanziaria nell'esperienza applicativa della riforma: delimitazione delle relative disposizioni" (pp. 41-47); también el Capítulo final "VI. L'istituto della legge finanziaria nel contesto della disciplina costituzionale del bilancio" (pp. 475-666). Tras la reforma de 1988, sobre el futuro de esta modalidad legislativa, destacamos los siguientes estudios: Lupù Avagliano, M.V., "Dalla legge finanziaria ai provvedimenti <collegati> di finanza pubblica: limiti di una riforma", *Giur. Cost.*, 1994, pp. 1429-1440; los que aparecen en el número monográfico de *Quaderni Costituzionali*, núm. 3, 1993 (principalmente, Colarullo, E., "Le leggi collegate alla manovra finanziaria", pp. 513-535; y Lotito, P.F., "L'obbligo di copertura della legge finanziaria in Parlamento ed il ruolo della Corte Costituzionale", pp. 537-555); Da Empoli, D., De Ioanna, P., Vegas, G., *Il bilancio dello Stato. La finanza pubblica tra governo e parlamento*, Milano, 1995; De Ioanna, P., Fotia, G., *Il bilancio dello Stato. Norme, istituzioni, prassi*, Roma, 1996; Barettoni Arleri, A., *Contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, Roma, 1996.

c) Por último, en relación al debate doctrinal sobre la reforma del artículo 81 Cost., los estudios de Brancasi, A. ("Un nuovo art. 81 Cost.") y Pérez, R., ("Proposta riforma art. 81"), ambos en *L'amministrazione e la Costituzione, proposte per la Costituzione*, Cassese, S., Arabia, A.G., Bologna, 1993; algunos estudios que aparecen en el número monográfico ya citado de *Quaderni Costituzionali*, núm. 3, 1993 (Bassanini, F., "Riflessioni sulla riforma della <Costituzione finanziaria>", pp. 423-445; Merlini, S., "Proposte di modifica dell'art. 81 della Costituzione e forma di governo", pp. 447-458; De Ioanna, P., "Decisione di bilancio e obbligo di copertura", pp. 459-490; y Lanzillotta, L., "Le nuove regole della legislazione di spesa", pp. 491-511); Bognetti, G., *La costituzione economica italiana*, Milano, 1993, en especial pp. 137-141, donde se pronuncia acerca de las propuestas legislativas que han abogado por la reforma del artículo 81 Cost., esto es, los proyectos Altissimo-Fiocchi o Andreotti-Martinazzoli (1991). Las más recientes aportaciones al debate acerca de la oportunidad de la reforma de la *legge finanziaria* y del proceso presupuestario, pueden verse en Alesina, A., Marè, M., Perotti, R., "Le procedure di bilancio in Italia. Analisi e proposte", en *La costituzione fiscale*, Bologna, 1998 (a cura di Giavazzi, F., Penati, A., Tabellini, G.); o Verzichelli, L., *La legge finanziaria*, Bologna, 1999.

"*cavaliers budgétaires*" a las disposiciones incorporadas en la ley de presupuestos (*loi de finance*) que carecen de contenido financiero⁴⁶. La prohibición constitucional de tales prácticas (recordemos, derivada de la Ordonnance núm. 59-2, de 2 de enero, norma que conforma el bloque de constitucionalidad), viene fundamentada por buena parte de la doctrina francesa sobre dos pilares. En primer lugar, el principio de unidad presupuestaria, que exige la homogeneidad material del documento legal presupuestario⁴⁷. En segundo lugar, la tramitación parlamentaria de la materia financiera exige un escrupuloso respeto del procedimiento legislativo presupuestario, que presenta particularidades frente al común u ordinario (como consecuencia del especial reparto constitucional de poderes en la materia financiera)⁴⁸. Por ello, la inclusión en *loi de finance* de materias extrañas a su objeto propio comporta una vulneración del principio constitucional de unidad presupuestaria y/o la utilización de un procedimiento constitucionalmente irregular⁴⁹.

⁴⁶ Se trata de una práctica tradicional en Francia. Pérez Serrano, N. (*Tratado de Derecho Político*, Madrid, 1976, p. 810) llama la atención sobre una ley francesa de presupuestos de principios del pasado siglo (1906) que incorporaba en su parte dispositiva materias de lo más heterogéneo (tales como el reclutamiento de los miembros de la magistratura, el recurso de casación en lo militar, el recurso por desviación de poder...), de nula relación con la materia financiera.

⁴⁷ La Ordonnance de 2 de enero de 1959 consagra el principio de unidad presupuestaria en su artículo 18.1, según el cual todos los ingresos y los gastos son imputados a una cuenta única llamada Presupuesto General. En la Teoría de la Unidad Presupuestaria, se concibe el principio desde un punto de vista material y formal. El primero implica que todas las disposiciones presupuestarias deben someterse al voto de las Asambleas Legislativas. El segundo significa que todas las cargas y recursos del Estado deben figurar en un sólo texto legal. Ahora bien, esa unidad presupuestaria es compatible con la existencia de diversos tipos de ley de presupuestos (*lois de finances initiales* y *lois de finances rectificatives*); lo importante es que ese principio demanda una homogeneidad material del documento presupuestario. Por ello, las disposiciones extrafinancieras no deben incluirse en la ley financiera anual por excelencia, la de presupuestos. De ahí la prohibición constitucional de los "*cavaliers budgétaires*", que atentan contra el principio de unidad presupuestaria, al exigir la homogeneidad material del documento legal presupuestario. Como correctivo de esa práctica legislativa objeto de prohibición constitucional, en Francia se acude anualmente a las "*lois comprenant diverses dispositions économiques et financières*".

⁴⁸ El proyecto de *loi de finance* es tratado por el Parlamento siguiendo un procedimiento que presenta características propias frente al ordinario. Tales particularidades vienen previstas en dos textos fundamentales: la Constitución (en su artículo 47) y la citada Ley Orgánica de Presupuestos (en sus artículos 40 a 42). En esta última, las singularidades se articulan en las tres primeras fases del procedimiento legislativo ordinario (iniciativa, examen en comisión y discusión en sesión pública); en el cuarto y último estadio (la *navette* entre las dos Asambleas legislativas) no hay peculiaridades respecto de la tramitación de otros proyectos de ley, salvo en el procedimiento de urgencia (que precisa la reunión de la Comisión Mixta Paritaria tras una sola lectura en cada Asamblea).

Brevemente, las principales particularidades del procedimiento presupuestario son tres: a) la existencia de plazos relativamente breves impuestos al Parlamento para el examen del proyecto de *loi de finance*; b) sobre todo, los límites al derecho de iniciativa y enmienda de los parlamentarios en materia presupuestaria; y c) las derivadas del propio contenido y presentación del proyecto de presupuestos del Gobierno, dado que los principales artículos van acompañados de tablas anexas que contienen las dotaciones presupuestarias sometidas al examen de las Asambleas legislativas.

⁴⁹ Lo mismo sucede con los "*cavaliers extrabudgétaires*": la inclusión en una ley ordinaria de materias propias y exclusivas de la *loi de finance* implica la infracción del principio de unidad presupuestaria (por ruptura de la homogeneidad material de esa ley) y la incorrección del procedimiento legislativo utilizado (el ordinario, en lugar del presupuestario).

En la doctrina francesa, respecto a la distinción entre presupuesto (*budget*) y ley de presupuestos (*loi de finance*), entre otros, pueden consultarse: Deruel, F., *Finances Publiques (budget et pouvoir financier)*, Paris, 1961, pp. 7 y 10; Duverger, M., *Finances Publiques*, 9ª ed., 1978, p. 243; Trotabas, L., Cotteret, J.M., *Droit budgétaire et comptabilité publique*, 2ª ed., Paris, 1978, pp. 90-91.

Sobre el contenido necesario y posible de la *loi de finance*, nuevamente Deruel, F., *Finances Publiques (budget et pouvoir financier)*, Paris, 1961, pp. 10-11.

Acerca de la condena sistemática de los "*cavaliers budgétaires*", destacamos que en este aspecto la doctrina francesa se pronuncia sobre todo al hilo de importantes resoluciones del *Conseil Constitutionnel*. Como tendremos oportunidad de ver, éste en numerosas ocasiones ha declarado la inconstitucionalidad de diversos "*cavaliers budgétaires*". Ello ha generado algunos comentarios doctrinales. Al respecto, pueden consultarse: Philip, L., "La constitutionnalisation du droit budgétaire français", en *Études de finances publiques*, 1984; o "L'évolution du droit constitutionnel des finances

IV. Los límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos estatales en la jurisprudencia constitucional.

1. Exposición de la doctrina del Tribunal Constitucional.

A) Los pronunciamientos del Tribunal, las materias impugnadas y las declaraciones de inconstitucionalidad.

Nuestro Tribunal Constitucional ha elaborado una doctrina acerca del contenido de las leyes de presupuestos del Estado, con la que afronta el problema del desbocamiento material de estas leyes⁵⁰. Tal doctrina se encuentra recogida en sus sentencias 27/1981, 84/1982, 63/1986, 65 y 134/1987, 188/1988, 65, 66, 67 y 96/1990, 76 y 237/1992, 83/1993, 178 y 195/1994, 16/1996, 61/1997, 203/1998, 131 y 234/1999, 32/2000 y 109/2001⁵¹. En relación a esta cuestión, la conflictualidad ante el Tribunal es notoria y amplia⁵².

publiques", *Revue Française de Finances Publiques*, núm. 22, 1988, pp. 245 y ss.; o los más recientes de Mekhantar, J., *Droit politique et constitutionnel*, París, 1997, pp. 432-434; y Etienne, D., *Finances publiques. Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, 1999 (que dentro de su Segunda Parte -"Les Finances Publiques de l'État"-, al abarcar el contenido jurídico de la *loi de finance*, dedica un apartado a "Les cavaliers budgétaires"). En lengua castellana, acerca de la prohibición constitucional de los "cavaliers budgétaires" del Derecho francés, pueden consultarse las anotaciones de Falcón y Tella, R., "Límites materiales y temporales de la parte dispositiva de la Ley de Presupuestos", *Las Cortes Generales*, Madrid, 1987, pp. 955-956; Abad Pérez, J.J., "Antecedentes y documentación necesarias para pronunciarse sobre los proyectos de ley de presupuestos", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989, pp. 70-71; Pulido Quecedo, M., "Las Comisiones de Presupuestos", en *Las Comisiones Parlamentarias*, Da Silva Ochoa, J.C. (Coord.), Vitoria, 1994, p. 447; o Díaz-Romeral Gómez, A., "Notas en torno a la leyes de objeto diverso. Elaboración parlamentaria y jurisprudencia constitucional". *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 6, 1999, pp. 139 y ss. (sobre todo, el apartado relativo a "Las leyes de objeto diverso en Derecho francés", pp. 143-144).

⁵⁰ El análisis de los límites constitucionales al contenido material de las leyes de presupuestos del Estado en el Derecho español exige esencial e indudablemente el estudio de la doctrina constitucional sobre esa precisa cuestión. Por ello, a modo de adelanto de lo que posteriormente será objeto de un profundo examen, ahora seguidamente presentamos (exponiéndola y comentándola brevemente) esa jurisprudencia constitucional, así como la incidencia de la misma en el legislador presupuestario y el Gobierno, los Tribunales ordinarios y algunos órganos consultivos.

⁵¹ Con la doctrina que se recoge en esas sentencias, el Tribunal afronta el problema del contenido que pueden albergar las leyes de presupuestos estatales. Ahora bien, resulta difícil desvincular los límites materiales (no todos ellos expresos en la norma constitucional) de los límites también de carácter material del contenido tributario (artículo 134.7) y temporales (artículo 134.2) de estas leyes que la Constitución sí parece precisar y fijar. De ahí que algunos estudiosos bajo el denominador común de límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos incluyan el análisis de la jurisprudencia constitucional sobre los dos apartados de ese mismo precepto.

Aquí, hemos optado por un análisis separado de esos problemas. En esta dirección, en el listado incorporado en el texto no recogemos los pronunciamientos del Tribunal Constitucional acerca del contenido tributario y de los límites temporales al contenido de las leyes de presupuestos del Estado (que los tratamos en los Capítulos Segundo y Sexto, respectivamente).

Tampoco hemos anotado en el elenco del texto: a) las sentencias que versan sobre el contenido de las leyes de presupuestos autonómicas (que sí son objeto de análisis en el Capítulo Séptimo de la presente investigación); b) otras resoluciones en que el Tribunal se pronuncia sobre regulaciones materiales en leyes de presupuestos que pudieran vulnerar preceptos constitucionales diferentes al artículo 134 CE (que anotaremos en diversos Capítulos); c) las sentencias relativas a la posible violación del artículo 134 CE por preceptos de leyes presupuestarias diferentes a la de Presupuestos Generales del Estado (de las que daremos noticia en el Capítulo Segundo).

⁵² Exponemos seguidamente un breve balance de esa conflictividad.

Sobre la posible vulneración del contenido de las leyes de presupuestos estatales (artículos 134.2 y 7 CE), se ha pronunciado en un total de veinticuatro sentencias, resolviendo recursos de inconstitucionalidad (SSTC 27/1981, 84/1982, 63/1986, 65/1987, 96/1990, 237/1992, 178/1994, 16/96 y 61/1997) y cuestiones de inconstitucionalidad (SSTC 134/1987, 188/1988, 65/1990, 66/1990, 67/1990, 76/1992, 197/1992, 83/1993, 179/1994, 195/1994, 203/1998, 131/1999, 234/1999, 32/2000 y 109/2001).

Por ese concreto motivo de impugnación, hasta la fecha ha conocido todas las leyes de presupuestos estatales correspondientes a los años 1981-1992. En algún caso (Ley de Presupuestos para 1984) hasta en nueve sentencias (de las cuales cuatro se pronuncian sobre el mismo precepto); le siguen

Una vez que el Tribunal, en sus primeras sentencias, ha manifestado su posición acerca de la naturaleza jurídica de las leyes de presupuestos en nuestro sistema constitucional de fuentes, afronta el problema apuntado. Sobre la posible contravención del artículo 134.2 CE se han impugnado ante el Tribunal las siguientes regulaciones materiales (por este orden y sin pronunciamiento de inconstitucionalidad): una reforma del mutualismo administrativo (STC 27/1981)⁵³; determinadas transferencias de servicios del Estado a las Corporaciones Locales (STC 84/1982)⁵⁴; la fijación de un límite máximo de las retribuciones del personal al servicio de las Comunidades Autónomas y de los organismos dependientes de las mismas (STC 63/1986)⁵⁵; la incompatibilidad de pensiones y haberes activos (SSTC 65/1987, 188/1988, 65, 66 y 67/1990)⁵⁶; la integración del personal de diferentes Administraciones y Organismos en diversos regímenes del Sistema de la Seguridad Social (STC 65/1987)⁵⁷; la fijación de un límite máximo al importe de las pensiones (STC 134/1987)⁵⁸; nuevamente, el establecimiento de un tope máximo al incremento de las retribuciones del personal al servicio de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, así como de los organismos de ellas dependientes (STC 96/1990)⁵⁹; la atribución al Gobierno de la facultad de determinar los criterios objetivos que han de servir de base para la distribución territorial de fondos procedentes de subvenciones y de establecer reservas generales de créditos presupuestarios no distribuibles en origen con el fin de cubrir demandas imprevistas a lo largo

la de 1990, con cuatro sentencias; las de 1989 y 1992, con tres sentencias; las de 1985, 1986 y 1988, con dos sentencias; y las de 1981, 1982, 1983, 1987 y 1991, con sólo una sentencia.

Las declaraciones de inconstitucionalidad de preceptos de esas leyes han sido siete. Una, por vulneración del artículo 134.7 CE (la de 1981, STC 27/1981) y las otras seis por vulneración del artículo 134.2 CE (la de 1988, STC 76/1992; la de 1989, SSTC 203/1998 y 234/1999; la de 1990, STC 178/1994 y 203/1998; y la de 1992, SSTC 195/1994 y 16/1996).

⁵³ Disposición adicional quinta de la Ley 74/1980, de PGE para 1981. Ahora bien, en este caso, el Tribunal se pronuncia sobre la posible vulneración de la seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), pero no en relación al artículo 134.2 CE.

⁵⁴ Artículo 28 de la Ley 44/1981, de PGE para 1982.

⁵⁵ Artículo 2 de la Ley 44/1983, de PGE para 1984.

⁵⁶ Artículo 52 de la Ley 44/1983, de PGE para 1984; SSTC 65/1987 y 188/1988. Precepto que se prorroga en la Disposición adicional vigésima novena de la Ley 50/1984, de PGE para 1985; SSTC 65, 66 y 67/1990.

⁵⁷ Disposición adicional quinta de la Ley 44/1983, de PGE para 1984. En relación al mismo precepto se pronuncia la STC 134/1987, pero por posible vulneración del artículo 9.3 CE.

⁵⁸ Artículo 51 de la Ley 44/1983, de PGE para 1984.

⁵⁹ Artículo 10.1ª, 2ª y 3ª de la Ley 50/1984, de PGE para 1985.

de la ejecución del Presupuesto (STC 96/1990)⁶⁰; la prórroga y ampliación del ámbito material de la autorización al Gobierno para la elaboración de un Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (STC 13/1992)⁶¹; la fijación de un incremento global de las retribuciones del personal en todo el sector público (STC 237/1992)⁶²; la prohibición, con carácter permanente, de financiar con dinero público las mutualidades no integradas en la Seguridad Social (STC 237/1992)⁶³; el límite de la cuantía del reconocimiento, actualización y concurrencia de pensiones públicas, en concreto la fijación de un tope máximo mensual de las pensiones públicas (STC 83/1993)⁶⁴; la fijación de un nuevo plazo de delegación legislativa al Gobierno, una vez caducado el inicialmente concedido, para elaborar un Texto Refundido de las disposiciones estatales vigentes sobre suelo y ordenación urbana (STC 61/1997)⁶⁵; un plan de recuperación de espacios en edificios judiciales (STC 131/1999)⁶⁶; la creación de un complemento retributivo para funcionarios de carrera que desempeñen o hayan desempeñado con determinados requisitos temporales puestos de altos cargos (STC 32/2000)⁶⁷; el orden de prelación de créditos, en concreto la preferencia de la Seguridad Social en el cobro de sus créditos vencidos y no satisfechos en concurrencia con otros acreedores del mismo deudor (STC 109/2001)⁶⁸.

A estas regulaciones materiales hay que añadir otras que el

⁶⁰ Artículo 78.2 de la Ley 50/1984, de PGE para 1985.

⁶¹ Disposición final primera de la Ley 33/1987, de PGE para 1988, que prorrogaba lo dispuesto en la Disposición final tercera de la Ley 21/1986, de PGE para 1987. Esta STC 13/1992, aunque nada diga sobre el artículo 134.2 CE, presenta un claro paralelismo con la posterior STC 61/1997, en donde se pronuncia sobre la fijación en ley de presupuestos de un nuevo plazo de delegación legislativa al Gobierno para elaborar un Texto Refundido de las disposiciones estatales vigentes sobre suelo y ordenación urbana.

⁶² Artículo 11 de la Ley 46/1985, de PGE para 1986. Por razones diferentes de la posible contravención del artículo 134.2 CE, el Tribunal declara que ese precepto no es contrario a la Constitución interpretado en los términos contenidos en el FJ. 3.

⁶³ Disposición adicional cuadragésimo octava de la Ley 46/1985, de PGE para 1986.

⁶⁴ Artículo 51 de la Ley 44/1983, de PGE para 1984; artículo 44 de la Ley 50/1984, de PGE para 1985; artículo 56 de la Ley 33/1987, de PGE para 1988; y artículo 46 de la Ley 37/1988, de PGE para 1989.

⁶⁵ Disposición final quinta de la Ley 31/1991, de PGE de 1992. Hay voto particular del magistrado M. Jiménez de Parga y Cabrera.

⁶⁶ Disposición adicional quinta de la Ley 31/1991, de PGE para 1992.

⁶⁷ Artículo 33.2 de la Ley 31/1990, de PGE para 1991. Hay votos particulares del presidente P. Cruz Villalón y de los magistrados P. García Manzano, J.D. González Campos (al que se adhiere V. Conde Martín de Hijas) y M. Jiménez de Parga y Cabrera (al que presta su adhesión R. de Mendizábal Allende).

⁶⁸ Artículo 15 de la Ley 40/1980, de 5 de julio, de Inspección y Recaudación de la Seguridad Social, en la redacción dada al mismo por la Disposición adicional novena de la Ley 4/1990, de PGE para 1990. Hay voto particular que formula el magistrado V. Conde Martín de Hijas (al que prestan su adhesión P. García Manzano, F. Garrido Falla y G. Jiménez Sánchez).

Tribunal ha declarado inconstitucionales por vulneración del artículo 134.2 CE. Así, por contravención de la doctrina constitucional sobre los límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos ex artículo 134.2 CE, las declaraciones de inconstitucionalidad han sido seis. Las referidas a (por este orden): la ejecución forzosa de las deudas tributarias que implica la entrada en el domicilio del deudor (STC 76/1992)⁶⁹; la supresión de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana como corporaciones de Derecho público (STC 178/1994)⁷⁰; determinadas facultades de comprobación e investigación tributarias relativas a cuentas bancarias (STC 195/1994)⁷¹; el régimen de atribuciones y facultades de los Consorcios de Zonas Francas (STC 16/1996)⁷²; una reforma del sistema sanitario de atención primaria, en concreto las fórmulas para la provisión de los puestos de trabajo del personal sanitario (STC 203/1998)⁷³; y, finalmente, la fijación de la edad determinante del pase a la situación administrativa de segunda actividad de funcionarios (escalas superior y ejecutiva) del Cuerpo Nacional de Policía (STC 234/1999)⁷⁴.

B) Una descripción de esa doctrina constitucional y de sus fundamentos.

En el marco de la asunción en nuestro sistema constitucional de fuentes de una determinada concepción acerca de la naturaleza jurídica de las leyes de presupuestos⁷⁵, la jurisprudencia

⁶⁹ Artículo 130 de la Ley General Tributaria, en la redacción dada por el artículo 110 de la Ley 33/1987, de PGE para 1988. Hay voto particular disidente del magistrado L. López Guerra.

⁷⁰ Disposición final décima de la Ley 4/1990, de PGE para 1990. Hay votos particulares disidentes de los magistrados L. López Guerra (al que se adhiere el ponente P. Cruz Villalón) y J.V. Gimeno Sendra (al que se adhiere M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer). La misma disposición se impugna en el proceso de la posterior sentencia 16/1996, en donde el Tribunal declara la desaparición sobrevinida de su objeto por tratarse de una cuestión ya resuelta en la STC 178/1994.

⁷¹ Último inciso del artículo 111.3 y el primer párrafo del artículo 128.5 de la Ley General Tributaria, en la redacción otorgada a los mismos por la Ley 31/1991, de PGE para 1992. Hay votos particulares disidentes de J.V. Gimeno Sendra y de L. López Guerra (al que se adhiere P. Cruz Villalón).

⁷² Disposición adicional vigésima segunda de la Ley 4/1990, de PGE para 1990.

⁷³ Artículo 39.5.a) de la Ley 37/1988, de PGE para 1989, relativo a la regulación por el Gobierno de la cobertura de puestos de trabajo de los Equipos de Atención Primaria y la fijación de las reglas que han de regir la convocatoria; y el artículo 34.4 de la Ley 4/1990, de PGE para 1990, sobre régimen jurídico del personal de Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social.

⁷⁴ Disposición adicional vigésima de la Ley 37/1988, de PGE para 1989.

⁷⁵ Que será objeto de análisis en el apartado II del Capítulo Tercero.

constitucional sobre límites materiales al contenido de estas leyes la sintetizamos como sigue.

La ley de presupuestos no es sólo un conjunto de previsiones contables sino también un vehículo de dirección y orientación de la política económica, que corresponde constitucionalmente al Gobierno⁷⁶. Según recoge expresamente el apartado 2 del artículo 134 CE, esta ley debe tener un contenido "mínimo", "necesario", "indisponible", "esencial", o "propio", distinto del resto de leyes. Tal contenido se concreta en la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos para un ejercicio económico, así como en las normas de naturaleza financiera que aclaran y desarrollan esos estados cifrados⁷⁷. Pero ese ámbito material necesario no es excluyente. La ley de presupuestos puede contener la regulación de materias distintas de aquel núcleo esencial, que integran un contenido "posible", "eventual", "disponible", "no necesario", "facultativo" o "máximo"⁷⁸. En todo caso, se excluye del contenido de estas leyes la materia tributaria en los términos del artículo 134.7 CE⁷⁹.

Ese ámbito material eventual se justifica en el carácter funcional de la Ley de presupuestos como vehículo director de la política económica del Gobierno. Por ello, ese contenido posible resulta limitado a aquellas regulaciones materiales que, no siendo estrictamente presupuestarias, cumplan dos condiciones. En primer lugar, que guarden una relación directa⁸⁰ con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto o con los criterios de política económica general de los que ese Presupuesto es

⁷⁶ 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; 171/1996, FJ. 2; 61/1997, FJ. 2; 174/1998, FJ. 6; 131/1999, FJ. 2; 234/1999, FJ. 4; 32/2000, FJ. 5; 109/2001, FJ. 5.

⁷⁷ En relación al contenido necesario que se concreta en la previsión de ingresos y habilitación de gastos, las SSTC 27/1981, FJ. 2; 84/1982, FJ. 3; 109/2001, FJ. 5. Y sobre la concreción de ese contenido mínimo también en las normas de naturaleza financiera que aclaran y desarrollan esos estados cifrados (para la ejecución congruente o simétrica de tales estados durante el correspondiente período de vigencia), las SSTC 65/1990, FJ. 3; 109/2001, FJ. 5.

⁷⁸ Sobre esa concepción de la ley de presupuestos comprensiva también del contenido eventual (esto es, "otras disposiciones de carácter general en materias propias de Ley ordinaria estatal", en expresión del Tribunal), las 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; 61/1997, FJ. 2; 174/1998, FJ. 6; 203/1998, FF.JJ. 4 y 5; 130/1999, FJ. 4; 131/1999, FJ. 2; 234/1999, FJ. 4; STC 32/2000, FJ. 5; 109/2001, FJ. 5.

⁷⁹ SSTC 27/1981, FJ. 2; 63/1986, FJ. 12; 65/1987, FJ. 4; 126/1987, FJ. 5; STC 156/1987, FJ. 2; STC 134/1987, FJ. 6; 65, 66 y 67/1990, FJ. 3; 96/1990, FJ. 4; 76/1992, FJ. 4a); 197/1992, FJ. 3; 237/1992, FJ. 3; 16/1996, FJ. 6; 61/1997, FJ. 2b); 174/1998, FJ. 6; 131/1999, FJ. 2; STC 32/2000, FJ. 5; 109/2001, FJ. 5.

⁸⁰ 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. Posteriormente, las SSTC 203/1998, FF.JJ. 4 y 5; 130/1999, FJ. 4; 131/1999, FJ. 2; 234/1999, FJ. 4; 32/2000, FJ. 5; 109/2001, FJ. 5.

instrumento⁸¹. Y en segundo lugar, que su inclusión en estas leyes ha de resultar justificada, en el sentido de que constituyan un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno⁸². En este contexto, matiza el Tribunal, las leyes de presupuestos, si bien pueden abarcar una "mera adaptación circunstancial de las distintas normas", no pueden acometer "una modificación sustantiva o la inclusión de disposiciones de carácter general" sino cumplen esas regulaciones las dos referidas condiciones, que recientemente ha expresado con los términos conexión "económica" y "presupuestaria", respectivamente⁸³.

En el ámbito de la aplicación de su doctrina al caso concreto, el Tribunal ha excluido del contenido de las leyes presupuestarias estatales: las "normas típicas del Derecho codificado", las disposiciones reguladoras "aunque sea en clave negativa, de la naturaleza y régimen jurídico de un instituto", los preceptos del "llamado Derecho de organización" y las normas propias del régimen estatutario de la función pública⁸⁴. A ello agrega el Tribunal que su doctrina no tiene virtualidad para incidir en las normas carentes de contenido material o sustantivo⁸⁵.

La regulación de materias situadas fuera de ese contenido mínimo y eventual está constitucionalmente prohibida a la ley de presupuestos. Esta limitación material deriva de tres criterios, con los que fundamenta su doctrina.

En primer lugar, la específica función constitucional asignada a las leyes de presupuestos (artículo 134.2 CE), esto

⁸¹ 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. 4a); 237/1992, FJ. 3; 83/1993, FJ. 4; 116/1994, FJ. 8; 178/1994, FJ. 5; 195/1994, FJ. 2; 16/1996, FJ. 6; 61/1997, FJ. 2; 174/1998, FJ. 6; 203/1998, FF.JJ. 4 y 5; 130/1999, FJ. 4; 131/1999, FJ. 2; 234/1999, FJ. 4; 32/2000, FJ. 5; 109/2001, FJ. 5.

⁸² SSTC 76/1992, FJ. 4a); 237/1992, FJ. 3; 178/1984, FJ. 5; 195/1994, FJ. 2; 16/1996, FJ. 6; 61/1997, FJ. 2; 174/1998, FJ. 6; 203/1998, FF.JJ. 4 y 5; 130/1999, FJ. 4; 131/1999, FF.JJ. 2 y 3; 234/1999, FJ. 4; 32/2000, FJ. 5; 109/2001, FJ. 5.

⁸³ En la STC 109/2001, FJ. 5, *in fine*, define una conexión "económica" ("relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno") y una conexión "presupuestaria" ("para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto").

⁸⁴ Véase la exclusión de: las "normas típicas del Derecho codificado", en las SSTC 76/1992, FJ. 4b), y 195/1994, FF.JJ. 2 y 3; las normas reguladoras "aunque sea en clave negativa, de la naturaleza y régimen jurídico de un instituto", en la STC 178/1994, FJ. 5; las disposiciones propias del "llamado Derecho de organización", en la STC 16/1996, FJ. 6; y de preceptos reguladores de materias pertenecientes al régimen estatutario de la función pública, en las SSTC 203/1998, FJ. 3, y 234/1999, FJ. 5.

⁸⁵ Acerca de las técnicas legislativas que no constituyen propiamente una regulación material o sustantiva, la STC 61/1997, FJ. 2.

es: la de aprobar anualmente las Presupuestos del Estado, con inclusión de la totalidad de los ingresos y gastos del sector público estatal y consignación del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado; y la de ser un instrumento de dirección de la política económica del Gobierno⁸⁶.

En segundo lugar, las peculiaridades de su tramitación parlamentaria (artículo 134.1, 6 y 7 CE), que comportan ciertas limitaciones de las facultades de propuesta, examen y enmienda de las Cortes Generales⁸⁷.

Y por último, el principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), 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 constitucional⁸⁸. Una de sus manifestaciones, dada la incertidumbre que acarrea, es la prohibición de incorporar normas típicas del Derecho codificado⁸⁹.

Por todo ello, la inclusión en leyes de presupuestos de materias no susceptibles de integrar ese contenido constitucionalmente definido puede ser contraria a la Constitución (artículo 134.2 CE): por faltar a la función específica que la Constitución asigna a las leyes de presupuestos estatales; por suponer una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional alguna; por atentar contra el principio de seguridad jurídica, debido a la incertidumbre que tal regulación ocasiona⁹⁰.

⁸⁶ De "función constitucional" de las leyes de presupuestos se habla en las SSTC 76/1992, FJ. 4a); 116/1994, FJ. 8; 178/1994, FJ. 5; 195/1994, FF.JJ 2 y 3; 16/1996, FJ. 6; 61/1997, FJ. 2; 174/1998, FJ. 6; 203/1998, FF.JJ. 4 y 5; 131/1999, FJ. 2; 32/2000, FJ. 5; 109/2001, FJ. 5.

⁸⁷ Esta ley ofrece como especificidades que el ejercicio del poder legislativo por las Cortes Generales está condicionado por las disposiciones contenidas en los apartados 1, 6 y 7 del artículo 134 CE (SSTC 27/1981, FJ. 2; 65/1987, FF.JJ. 3 y 5; 76/1992, FJ. 4a); 237/1992, FJ. 3; 83/1993, FJ. 3, *in fine*; 195/1994, FJ. 2; 16/1996, FJ. 6; 61/1997, FJ. 2; 131/1999, FJ. 2; STC 234/1999, FJ. 4; 32/2000, FJ. 5) y por las restricciones impuestas a su tramitación parlamentaria por los Reglamentos de las Cámaras, en relación con otros proyectos o proposiciones de ley (SSTC 27/1981, FJ. 2; 65/1987, FJ. 5; 76/1992, FJ. 4; 116/1994, FJ. 8; 195/1994, FJ.; 16/1996, FJ. 6; 61/1997, FJ. 2; 174/1998, FJ. 6.); 203/1998, FJ. 4; 130/1999, FJ. 4; 131/1999, FJ. 2; 109/2001, FJ. 5).

⁸⁸ SSTC 65/1990, FJ. 3; 76/1992, FJ. 4a); 116/1994, FJ. 8; 178/1994, FJ. 5; 195/1994, FF.JJ. 2 y 3; 16/1996, FJ. 6; 61/1997, FJ. 2; 174/1998, FJ. 6; 203/1998, FJ. 4; 130/1999, FJ. 4; 131/1999, FJ. 2; 234/1999, FJ. 4; 32/2000, FJ. 5.

⁸⁹ SSTC 76/1992, FJ. 4b); 195/1994, FJ. 2, *in fine*; 16/1996, FJ. 6; 61/1997, FJ. 2; STC 234/1999, FJ. 4.

⁹⁰ El Tribunal trae esos tres criterios de forma conjunta o cumulativa en las SSTC 76/1992, FJ. 4a) y b); 178/1994, FJ. 5; 195/1994, FF.JJ. 2 y 3; 16/1996, FJ. 6; 61/1997, FJ. 2; 174/1998, FJ. 6; 130/1999, FJ. 4; 131/1999, FJ. 2; 32/2000, FJ. 5.

2. Las dificultades que ha encontrado el Tribunal español.

Desde luego, el Tribunal español no lo ha tenido fácil. Ha debido afrontar el problema de la arraigada práctica de dar a la ley de presupuestos un contenido material amplísimo, casi omnicomprendivo. Por consiguiente, se ha visto obligado a asumir una postura acerca de la naturaleza jurídica de estas leyes y de la posición que ocupan en el sistema de fuentes, así como a elaborar una doctrina sobre el contenido constitucionalmente lícito de estas normas. Para ello, ha debido identificar los límites que al contenido material de las leyes de presupuestos impone el texto constitucional. Al acometer esta tarea, 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 presupuestarios y en aquellas normas financieras que desarrollan y aclaran tales estados) 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 el texto constitucional otros límites (de carácter implícito), a partir de los cuales sustenta su doctrina acerca de los límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos del Estado⁹¹.

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, viene definido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos y la parte articulada que les da sentido. 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 puede representar

⁹¹ En efecto, el Tribunal recurre (según la casuística: de forma conjunta o aislada, y otorgándoles una mayor, menor o nula relevancia) a tres criterios para fundamentar su doctrina acerca del contenido de las leyes de presupuestos. Esos criterios son: la función constitucional de estas normas, la especialidad procedimental centrada en las peculiaridades de su tramitación parlamentaria, y el principio de seguridad jurídica.

una vulneración de la función constitucional de estas leyes, una restricción ilegítima de las competencias legislativas de las Cortes Generales y/o un atentado contra el principio de seguridad jurídica.

Doctrina, a nuestro juicio, tributaria de la configuración en las leyes de presupuestos del Estado de una reserva material positiva, por cuanto aparecen expresamente delimitadas en la Constitución las materias que deben contener estas normas; esto es, el contenido mínimo o esencial. Reserva, consideramos, que es también negativa, en tanto que los límites a la libre disponibilidad del legislador derivan expresa (por ejemplo, la materia tributaria en los términos constitucionalmente previstos) o implícitamente del texto constitucional (las materias no susceptibles de integrar el contenido eventual, o, si se permite, las materias "no conexas").

Se trata de una doctrina constitucional que ha generado y sigue provocando algunas disidencias doctrinales internas. Pero, sobre todo es en el campo de la aplicación de esta doctrina al caso concreto, especialmente estos últimos años, en donde se están experimentando desacuerdos y divisiones dentro Tribunal, como demuestra inequívocamente el elevado número de votos particulares disidentes con la tarea aplicativa del Pleno del Tribunal.

Con esta jurisprudencia constitucional, desde 1993 esa práctica ha sido parcialmente rectificada por el legislador, pero sustituida por las leyes de acompañamiento presupuestarias.

3. Las experiencias de otros Tribunales Constitucionales en Derecho comparado.

Algunas incursiones debemos hacer en Derecho comparado, especialmente en la jurisprudencia vertida sobre el contenido material de las leyes de presupuestos por los Tribunales alemán, italiano y francés, puesto que, como hemos advertido, experiencias contrastables con la española ofrecen los Ordenamientos de esos tres países.

En Alemania, dado que la "prohibición de sobrecarga

material" (la "*Bepackungsverbot*") de las leyes de presupuestos se asume pacíficamente en la práctica legislativa como un principio presupuestario reconocido expresamente por el artículo 110.4 GG, no existen pronunciamientos relevantes del *BVerfG* sobre el contenido de estas leyes⁹².

En Derecho italiano, acerca del contenido de la *legge di bilancio*, y sobre la aptitud de esta ley para albergar modificaciones legislativas, la intervención de la Corte *Costituzionale* ha sido modesta, pero con un posicionamiento muy claro. Dada la concepción de la ley de presupuestos como ley meramente formal, amparada en el vigente artículo 81.3 Cost., la Corte, ya desde los inicios de su andadura, afirma sin titubeos un contenido legislativo relegado a la materia estrictamente presupuestaria. A ello añade que tales leyes, al encontrarse vinculadas a la legislación sustantiva previa, no son aptas para llevar a cabo innovaciones sustanciales en el Ordenamiento legislativo⁹³.

La experiencia que creemos más valiosa es la del Consejo Constitucional francés. Éste actúa con severidad frente a los "*cavaliers budgétaires*", que ha condenado sistemáticamente. El juez constitucional francés, a instancia del órgano legitimado o de oficio, de forma ciertamente muy beligerante e intensa, vela

⁹² Dado el contenido estrictamente presupuestario que exige de forma expresa el artículo 110.4 GG, respetado rigurosamente en la práctica legislativa, no se ha producido pronunciamiento relevante del Tribunal Constitucional Federal alemán acerca de si una concreta regulación material vulnera el contenido constitucional de las leyes de presupuestos. En sus escasos pronunciamientos sobre estas leyes, el Tribunal alemán se limita a afirmar que la finalidad de las mismas consiste estrictamente en la fijación del Presupuesto; así, destacadamente las sentencias 45, 1; 67, 256; o 70, 324.

Mayor interés tienen aquellas resoluciones en que se pronuncia sobre la naturaleza jurídica de estas leyes y acerca de la aplicabilidad de la "*Bepackungsverbot*" del artículo 110.4 GG a las leyes de presupuestos de los *Länder*. Veremos que se trata de pronunciamientos que parecen haber influido directamente en el Tribunal Constitucional español. En este sentido, sobre todo, la *BVerfGE* 20, 56 (en relación a la naturaleza jurídica de las leyes de presupuestos estatales) y la *BVerfGE* 46, 268 (sobre la "*Bepackungsverbot*" en el ámbito de las leyes de presupuestos de los *Länder*).

⁹³ Habida cuenta de la redacción del artículo 81.3 Cost. y la consiguiente práctica legislativa presupuestaria, la Corte Constitucional no se ha pronunciado acerca de si una determinada regulación material incorporada en *legge di bilancio* rebasa los límites que impone expresamente aquel precepto constitucional.

Ahora bien, la concepción de la ley de presupuestos como ley formal es evidente en la escasa jurisprudencia constitucional vertida incidentalmente sobre estas normas. En el sentido expuesto, pueden verse las referencias de la Corte sobre: la no consideración de la ley de presupuestos como "acto de producción de normas jurídicas" (sent. 1957, n. 60); la prohibición de incorporación en estas leyes "formales" de innovaciones en el "orden legislativo" (sent. 1959, n. 7) o en el "ordenamiento jurídico" (sent. 1961, n. 31; sent. 1959, n. 66, en la cual, además, sostiene que la ley de presupuestos "debe institucionalmente operar en el ámbito y de conformidad con el ordenamiento constituido por la legislación sustancial"), con preclusión de "cualquier posibilidad de aportar modificaciones de leyes sustanciales" (sent. 1961, n. 37; en el mismo sentido, la sent. 1961, n. 36; o la sent. 1966, n. 1). Véanse también las sent. 1976, n. 226; 1983, n. 54.

Sobre esa jurisprudencia constitucional, además de Brancasi, A., *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, 1985 (en referencias dispersas. que se encuentran en las pp. 8, 63, 68, 73, 113, 125, 273, 298, 333-334, 347, 348, 353, 374, 377, 382, 416, 431, 450, 544 y 658), puede consultarse un trabajo más reciente, el de Varani, E., *Giurisdizione e spesa pubblica (in margine all'attuazione dell'art. 81 Cost.)*, Padova, 1997, sobre todo dentro del "Capítulo II. Corte Costituzionale e spesa pubblica", pp. 57 y ss., su apartado "2.1.4. L'art. 81 della Costituzione nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale", pp. 99-121.

por el respeto de la materia propia de la *loi de finance*⁹⁴. Desde la primera consulta al respecto⁹⁵, ha elaborado una rica jurisprudencia acerca del contenido necesario (a), eventual (b) y prohibido (c) de estas leyes. Según esta doctrina: a) Estas leyes tienen un contenido necesario, integrado por el Presupuesto del Estado y aquellas disposiciones que entrañan una carga financiera para el Estado (en particular, señala las relativas a la creación y modificación de empleos, las responsabilidades pecuniarias de los agentes de los servicios públicos, y las destinadas a organizar la información y control del Parlamento sobre la gestión de las finanzas públicas). Este contenido necesario de las leyes de presupuestos lo configura el Consejo Constitucional como exclusivo y excluyente, de manera que no puede albergarse en una ley que no sea la de presupuestos; en este sentido, sabemos que prohíbe los "*cavaliers extrabudgétaires*", categoría jurisprudencial que integra las disposiciones que introducidas en una ley ordinaria sólo pueden figurar en una ley de presupuestos. b) Pero la *loi de finance* admite otros contenidos, posibles o eventuales, con repercusión en la materia financiera, esencialmente, las normas tributarias. c) El contenido terminantemente prohibido viene conformado por los "*cavaliers budgétaires*", de suerte que la inclusión de materias no financieras en estas leyes constituye una práctica contraria a la Constitución.

El parámetro de constitucionalidad lo constituye la ya citada Ley Orgánica de Presupuestos (Ordenanza de 2 de enero de 1959), principalmente su artículo 1, que reduce expresamente el contenido de estas leyes a la materia estrictamente financiera⁹⁶.

⁹⁴ En efecto, el *Conseil Constitutionnel* vela por el respeto del ámbito material propio de la *loi de finance*, bien a instancia de los órganos legitimados para evacuar una consulta (la *saisine*), bien de oficio ("*de façon prétorienne*", "*auto-saisine*"), sobre todo al final de cada ejercicio presupuestario cuando dedica buena parte de su tiempo a detectar (a "*rechercher*") la existencia en la *loi de finance* de "*cavaliers budgétaires*". Incluso también conoce de oficio la licitud de las enmiendas "desprovistas de toda relación con el texto en discusión" (así, la Decisión núm. 85-191 DC de 10 de julio), en ausencia de la invocación en el curso del debate parlamentario de alguna de las excepciones de inadmisibilidad de las mismas.

Esta última forma de proceder (de oficio) es objeto de preocupación y debate en Francia. Por ejemplo, recientemente G. Abadie, miembro del Consejo Constitucional, al relatar un encuentro internacional sobre justicia constitucional, apunta: "el problème des saisines a ouvert le débat sur la nature institutionnelle ou sur la nature juridictionnelle des décisions de la Cour Constitutionnelle. Doit-on se limiter aux griefs soulevés et aux articles signalés de la loi? Doit-on en auto-saisine le contrôle de la procédure d'élaboration de la loi? Admet-on la recherche des cavaliers budgétaires, et validations des décisions illéegales?" ("*Entre le Mali et la France. Echanges constitutionnelles*", *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, núm. 2).

⁹⁵ De fecha 28 de diciembre de 1976, sobre "*cavaliers budgétaires*" en la *loi de finance* para 1977.

⁹⁶ El Consejo Constitucional ha consagrado como parámetro de constitucionalidad la Ordenanza orgánica de 1959 (*Ordonnance núm. 59-2, du 2 janvier portant loi organique relative aux lois de finances*), que constituye el texto jurídico fundamental de las finanzas públicas francesas.

Tres cuestiones principales ha suscitado y/o sigue planteando esta norma: 1) su constitucionalidad; 2) su rango dentro del sistema de fuentes;

Los numerosos pronunciamientos del Consejo Constitucional acerca de "*cavaliers budgétaires*" en *loi de finance* ponen de manifiesto una prohibición contundente y firme de estas prácticas legislativas⁹⁷. Ahora bien, alguna vacilación detectamos en pronunciamientos de los últimos años. Por ejemplo, en una Decisión de finales de 1996, sobre la consideración o no de "*cavalier budgétaire*" de la disposición relativa a los antiguos combatientes de la guerra de España incorporada en la *loi de finance* para 1997. El Consejo Constitucional no censura la inclusión de tal materia, dado el impacto de la misma sobre las finanzas públicas. Tal razonamiento parece no casar con la noción tradicional de "*cavalier budgétaire*", referida a la materia no estrictamente financiera, sin que el dato de la mayor o menor repercusión en el gasto público fuera esencial para la conformación de esa categoría.

Ese dato revela que la noción de "*cavalier budgétaire*",

y 3) la estratificación de su contenido, de forma que algunas de sus disposiciones padecen una suerte de "degradación" normativa. Veámoslas.

1) En el momento de la aprobación de esa Ordenanza, tanto en la doctrina como en la vida parlamentaria, se creó un cierto escepticismo acerca de su constitucionalidad. Y ello por lo siguiente. Esa Ordenanza orgánica se adoptó por el procedimiento del artículo 92 de la Constitución (que no por el previsto en el artículo 46). Al tratarse de un acto puramente reglamentario escapó de todo debate parlamentario y del posible control de constitucionalidad. Por ello, fue motivo de crítica (doctrinal y parlamentaria, por aquel entonces) que la Ordenanza orgánica debiera imponerse al Parlamento y al Gobierno. Muy pronto el Consejo Constitucional se pronunció sobre la polémica cuestión. En una primera decisión de enero de 1960 declaró la constitucionalidad de la Ordenanza (y ello pese a su adopción por el procedimiento del artículo 92 de la Constitución). Esta presunción de constitucionalidad quedó reforzada por una decisión de junio del mismo año, en la que controló la conformidad de una *loi de finance* tomando como parámetro la citada Ordenanza orgánica. A partir de esas dos tempranas decisiones, la constitucionalidad de esa Ordenanza no se ha vuelto a cuestionar.

2) Sin embargo, su rango, incluso hoy día, es problemático: ¿forma parte del bloque de constitucionalidad? o ¿goza de una jerarquía inferior a la Constitución?. Sobre la base de la jurisprudencia emanada del Consejo Constitucional, la doctrina aparece dividida.

a) La mayor parte de los autores consideran que la Ordenanza orgánica es parte integrante del bloque de la constitucionalidad; prueba de ello está en la actuación del Consejo Constitucional, el cual, en la mayoría de sus resoluciones, cuando examina la constitucionalidad de una *loi de finance* lo hace trayendo explícitamente como único parámetro de referencia los preceptos de la Ordenanza, sin mención expresa del artículo 34 de la Constitución.

b) Para otros autores, en cambio, la Ordenanza orgánica desarrolla la Constitución; por tanto, formalmente se sitúa por debajo de la misma y en el mismo nivel de la ley orgánica. Además, cuando el Consejo Constitucional invoca los preceptos de la Ordenanza orgánica, implícitamente el parámetro de constitucionalidad lo sitúa en el precepto constitucional (artículo 34) que desarrolla aquella Ordenanza.

Este debate doctrinal no ha sido todavía expresamente zanjado por el Consejo Constitucional. Ahora bien, éste parece acercarse y dar razón a la postura doctrinal mayoritaria. En una decisión de 15 de enero de 1995, el Consejo censura nada menos que una disposición de la Ley Orgánica sobre el Estatuto de la Magistratura, por considerarla contraria precisamente a la Ordenanza orgánica de 1959. Con esta resolución, el Consejo Constitucional parece consagrar la supraordenación jerárquica de la Ordenanza orgánica respecto de las leyes orgánicas.

3) Por último, el Consejo Constitucional en su ya dilatada jurisprudencia no otorga el mismo valor jurídico a todo el contenido de la Ordenanza orgánica. Dentro de la misma distingue diferentes niveles. Un primer estrato viene constituido por lo que considera disposiciones fundamentales, la vulneración de las cuales por *loi de finance* implica contradicción con la Constitución; entre éstas el Consejo incluye las relativas a: los principios de unidad y universalidad presupuestarias; las condiciones del equilibrio económico y financiero; y la interdicción de los "*cavaliers budgétaires*". En relación a estas disposiciones, la actuación del Consejo ha sido inflexible y muy firme, declarando contrarias a la Constitución las disposiciones de la *loi de finance* que atenten contra las mismas. Otro sustrato se integra por otras disposiciones, que alguna doctrina considera "degradadas" (normativamente, hablando) por el Consejo Constitucional. Se trata de normas importantes, pero que el Consejo ha interpretado de forma muy flexible. O incluso otras disposiciones que el Consejo apenas ha aplicado. Por ejemplo, éste es el caso del artículo 42 de la Ordenanza orgánica, que establece las condiciones de admisibilidad de las enmiendas al proyecto de ley de presupuestos. Dado que tal precepto introduce un sistema más restrictivo que el contenido en el artículo 40 de la Constitución, es éste y no aquél el utilizado por el Consejo Constitucional como parámetro de constitucionalidad.

⁹⁷ Al respecto, pueden consultarse las resoluciones del *Conseil Constitutionnel* que cita: Philip, L., "La constitutionnalisation du droit budgétaire français", *Etudes de finances publiques*, 1984; o "L'évolution du droit constitutionnel des finances publiques", *Revue Française de Finances Publiques*, núm. 22, 1988, pp. 245 y ss.; o Mekhantar, J., *Droit politique et constitutionnel*, Paris, 1997, pp. 432-434.

A la experiencia del Consejo Constitucional francés también se han referido algunos autores españoles. Así, Díaz-Romeral Gómez, A., "Notas en torno a la leyes de objeto diverso. Elaboración parlamentaria y jurisprudencia constitucional", *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 6, 1999, pp. 139 y ss., especialmente, las pp. 143-144; y Pulido Quecedo, M., "Las Comisiones de Presupuestos", en *Las Comisiones Parlamentarias*, Da Silva Ochoa, J.C. (Coord.), Vitoria, 1994, p. 447.

objeto de prohibición constitucional, no es clara en sus contornos. Por ello, pese a la condena sistemática de los "cavaliers budgétaires" a lo largo de estos últimos veinticinco años, al final de cada ejercicio presupuestario sigue siendo preciso el examen por el Consejo Constitucional de aquellos preceptos incorporados en *loi de finance* considerados controvertidos (en estos últimos años, esencialmente, aquéllos referidos a una materia, que sin ser estrictamente financiera, inciden con mayor o menor grado en las finanzas públicas)⁹⁸.

Como consecuencia de la incesante labor de depuración por el Consejo Constitucional del contenido propio de las *lois de finances*, el legislador francés, acude a las ya mencionadas leyes *portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*. Aquí también el control del ámbito material de estas leyes está siendo muy intenso por parte del Consejo Constitucional francés⁹⁹.

4. El ensanchamiento material de estas leyes y la incidencia de la referida doctrina constitucional en el legislador, el Gobierno, los Tribunales de Justicia y algunos órganos consultivos.

A) En el legislador presupuestario y el Gobierno.

El legislador presupuestario estatal en varias ocasiones ha hecho referencia expresa al problema de la expansión del

⁹⁸ Seleccionamos la Decisión núm. 97-395 DC de 30 de diciembre de 1997. En este proceso, los Diputados cuestionan dos preceptos (los artículos 111 y 119) de la *loi de finance initiale* para 1998 por constituir a su juicio "cavaliers budgétaires". El Consejo Constitucional considera que la disposición referida a la prórroga anual de una norma relativa a licencias de fin de actividad (artículo 111) no constituye una materia ajena a la ley de presupuestos, por su incidencia directa e inmediata en las cargas del Estado. Pero juzga y censura como "cavalier budgétaire" la disposición (artículo 119) que ampliaba las competencias de la Agencia Nacional para la mejora del hábitat (en concreto, otorgaba la competencia relativa a la transformación de locales agrícolas -ubicados en zonas de revitalización rural- en alojamientos). Y ello porque para el Consejo Constitucional el objeto de esta norma es "extraño al ámbito de la *loi de finance*, que es definido por el artículo 1 de la ordenanza de 2 de enero de 1959". Con el mismo razonamiento, si bien en este caso la cuestión la plantea de oficio el propio Consejo, censura como "cavalier budgétaire" el artículo 75 de la misma Ley, sobre ampliación de las misiones de gestión del espacio rural.

Pueden consultarse también otras resoluciones: la núm. 94-351, DC de 29 de diciembre de 1994 (sobre la *loi de finance* para 1995) o la más reciente núm. 99-424 DC de 29 de diciembre de 1999 (sobre la *loi de finance* para el año 2000). En esta última, la consideración de "cavalier budgétaire" de una norma la basa en la naturaleza no financiera de la misma; así, juzga como "cavalier budgétaire" una norma relativa al control parlamentario de Fondos de Ayuda y Cooperación Internacional, por tratarse de una disposición que debiera reservarse a los reglamentos parlamentarios.

⁹⁹ Las *lois portant diverses dispositions d'ordre économique et financier* reagrupan las disposiciones no estrictamente financieras tradicionalmente incorporadas en leyes de presupuestos. Sobre el control del ámbito material de estas leyes, puede verse la reciente Decisión 99-422 DC, sobre la *loi de financement de la sécurité sociale pour 2000*.

En Francia, el control de constitucionalidad de las leyes de objeto diverso tiene como parámetro la homogeneidad material de las leyes (deben regular sólo las materias que les son propias). En consecuencia, no es de extrañar que en este ámbito el Consejo Constitucional haya asumido una concepción material del derecho de enmienda. Sobre este importante aspecto, véase lo que diremos en el apartado II.2 del Capítulo Cuarto.

contenido de las leyes de presupuestos, así como a la jurisprudencia constitucional sobre tal aspecto.

1. Ya antes de la entrada en vigor de la actual Constitución, en la exposición de motivos de la Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria, se proclamaba el carácter de ley material de la ley de presupuestos, con las notas de "generalidad" y el "sentido material" del contenido de estas leyes, en contraste con la concepción de ley formal procedente de la vieja Ley de Contabilidad y Hacienda Pública (artículo 37) de 1 de julio de 1911¹⁰⁰.

2. De la referida jurisprudencia del Tribunal Constitucional, por vez primera se hace eco de forma expresa el legislador en la Ley 33/1987, de PGE para 1988. En ésta ampara y justifica la ampliación del ámbito material de estas leyes precisamente en la jurisprudencia constitucional del momento¹⁰¹.

La aprobación del Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre (Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria), según reza su exposición de motivos, se debe entre otras causas a la "extensión de los Presupuestos Generales del Estado dispuesta por el artículo 134 de nuestra Ley de leyes", que ha conducido a "las importantes modificaciones en la normativa establecida por la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977". Esto es, el legislador reconoce expresamente la aptitud de la leyes de presupuestos para abordar la ordenación general presupuestaria¹⁰².

Más tarde, en la Ley 37/1988, de PGE para 1989, conforme a la interpretación que del artículo 134 CE hace el Tribunal Constitucional, el legislador subraya el carácter de la ley de

¹⁰⁰ Véase el apartado "IV. Los Presupuestos Generales del Estado" de la exposición de motivos de la Ley 11/1977.

¹⁰¹ Para el legislador de entonces la extensión material de estas leyes encontraba amparo en la jurisprudencia constitucional. En su exposición de motivos, se refiere a "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" (cita la STC 65/1987).

¹⁰² Consúltese la exposición de motivos del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (BOE de 29 de septiembre de 1988). En ésta se explica que el principio de seguridad jurídica "aconseja" la aprobación de un Texto Refundido que adapte el régimen presupuestario a la Constitución y a las leyes promulgadas con posterioridad a la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977, especialmente a través de la incorporación en el nuevo texto de las disposiciones legales vigentes de carácter permanente contenidas en las leyes anuales de presupuestos. En suma, el legislador asume la aptitud de la leyes de presupuestos para abarcar la materia general presupuestaria.

A mayor abundamiento, no hay que olvidar que ese Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria tiene su origen precisamente en delegaciones legislativas contenidas en leyes de presupuestos; en un primer momento, en la Disposición final tercera de la Ley 21/1986, de PGE para 1987; pero siguiendo las recomendaciones del Consejo de Estado (contenidas en su Dictamen de 24 de septiembre de 1987), se acudió a una nueva delegación legislativa, la contenida en Disposición final primera de la Ley 33/1987, de PGE para 1988, de la cual surge el Texto Refundido.

presupuestos como instrumento de dirección de la política económica, que le faculta para incorporar en ésta "todas las cuestiones conexas en que se sustenta el planteamiento económico del Gobierno"¹⁰³. Posteriormente, en la Ley 31/1990, de PGE para 1991, en esta ocasión sin cita de jurisprudencia constitucional, resalta la consideración de esta ley "como instrumento de política económica en la que se contienen aquellas cuestiones que inciden en la política económica del Gobierno"¹⁰⁴. En la Ley 21/1993, de PGE para 1994, se refiere otra vez a la jurisprudencia constitucional sobre el artículo 134.2; en este caso, la utiliza para justificar la inclusión en estas leyes del sistema limitativo de las pensiones públicas, pues, según el alto Tribunal, se trata ésta de una "materia que se adapta al singular contenido de la Ley de Presupuestos"¹⁰⁵.

3. El legislador inaugura con la Ley 22/1993, de Medidas Fiscales, de Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de la Protección por Desempleo, la práctica consistente en la aprobación anual de una ley de acompañamiento a la de Presupuestos del Estado. Esta nueva forma de proceder del legislador surge tras la doctrina vertida en la STC 76/1992, resolución con la cual la jurisprudencia constitucional sobre la materia comienza a consolidarse. De forma expresa, la Ley 41/1994, de PGE para 1995, sobre la base de esa más depurada y estricta doctrina constitucional, apuesta por una reducción considerable del ámbito material de la ley de presupuestos, de suerte que decide trasladar a la ley de acompañamiento "la regulación de materias, que aun siendo instrumento eficaz para el cumplimiento de los objetivos de la política del Gobierno, su inclusión en la Ley anual de Presupuestos pudiera ser discutida"¹⁰⁶. De esta forma, el peligro o el riesgo que detecta, o la duda que mantiene, el legislador acerca de un eventual pronunciamiento de inconstitucionalidad desaparece o se desvanece

¹⁰³ Al respecto, véase el párrafo inicial de la exposición de motivos de la Ley 37/1988.

¹⁰⁴ Consúltase el preámbulo de la Ley 31/1990.

¹⁰⁵ Véase el preámbulo de la Ley 21/1993.

¹⁰⁶ Véase el preámbulo de esa Ley 41/1994, en donde, tras la exposición de una síntesis de esa jurisprudencia constitucional, claramente se detecta la solución acogida (de mucha trascendencia en nuestro sistema de fuentes): la reducción del ámbito material de las leyes de presupuestos y la opción por las leyes de acompañamiento presupuestarias.

al incorporar esas regulaciones materiales "discutidas" en otra ley¹⁰⁷. Ese peligro, riesgo o duda, que manifiesta el legislador, podemos interpretarlo como síntoma de que la jurisprudencia constitucional, paradójicamente cuando comienza a experimentar un cierto grado de consolidación, presenta problemas respecto de su claridad, sobre todo en lo que atañe a los criterios para la delimitación de las materias susceptibles de integrar el contenido eventual.

4. En el ámbito de la ordenación general de la materia tributaria, la aprobación de la Ley 25/1995, de 20 de julio, de modificación parcial de la Ley General Tributaria, viene motivada por la jurisprudencia constitucional sobre los límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos estatales. Según palabras del propio legislador, "se aprovecha esta ocasión para dotar de rango legal adecuado¹⁰⁸ a todos los preceptos de la Ley General Tributaria que en los últimos tiempos han sido objeto de modificación por las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado, todo ello de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional". En este mismo sentido, con base en la jurisprudencia constitucional, esa necesidad de otorgar a los preceptos de la Ley General Tributaria el "rango legal adecuado" o "rango de ley ordinaria" se expresa con insistencia en la Memoria del Gobierno que acompaña el proyecto de ley que habría de convertirse en la Ley 25/1995¹⁰⁹.

¹⁰⁷ En esta ocasión, la Ley 42/1994, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, de acompañamiento a la anteriormente citada Ley 41/1994, de PGE para 1995.

¹⁰⁸ Una expresión, la del "rango legal adecuado", bajo nuestro punto de vista, ciertamente inadecuada, pues la misma parece consagrar o encerrar diversos rangos de ley, según se trate de una ley de presupuestos o de la Ley General Tributaria.

¹⁰⁹ Véase *Ley General Tributaria*, Documentación preparada para la tramitación del Proyecto de Ley de modificación parcial de la Ley General Tributaria, *BOCG Congreso*, Serie A, núm. 92-1, de 5 de diciembre de 1994, Secretaría General del Congreso de los Diputados, Documentación núm. 123, Documentación española, Documentación extranjera, Bibliografía, pp. 413 y ss.

Por su importancia, reproducimos algunos de sus pasajes. En el Apartado I, "Introducción", se enumeran las sucesivas reformas que las leyes de presupuestos han operado sobre la Ley General Tributaria durante el período 1985-1992; tras ello, se afirma: "Desde 1992 no se ha vuelto a modificar la Ley General Tributaria en ninguna de Ley de Presupuestos Generales del Estado. La razón estriba en que la Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de mayo de 1992 declaró inconstitucional el artículo 130 de la Ley General Tributaria, en su redacción dada por la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 1988, atendiendo, no a su contenido, sino al hecho de haberse aprobado en una ley anual de Presupuestos Generales del Estado por tratarse, a juicio del Alto Tribunal, de una materia que no tiene un grado de vinculación directa con el contenido indispensable de este tipo de leyes, por no ser complemento necesario para la mejor inteligencia y mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y por ser una norma típica del derecho codificado... Recientemente, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de junio de 1994 ha declarado inconstitucionales, por idénticos motivos formales, el último inciso del artículo 111.3 y el primer apartado del artículo 128.5 de la Ley General Tributaria, en la redacción dada a dichos preceptos por la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 1992"; "El criterio del Tribunal Constitucional ha determinado, como ya se ha indicado, que la Ley General Tributaria no haya sido modificada en ninguna Ley de Presupuestos Generales del Estado desde 1992"; "Por ello, en el momento actual resulta conveniente proceder a una reforma parcial de la Ley que, con el rango legal adecuado, de solución a las cuestiones pendientes más urgentes".

Se sigue diciendo en el Apartado II ("Razones que justifican la presente reforma"): "esta necesidad de reforma, al menos parcial y puntual del texto vigente, recientemente, se ha convertido en urgente como consecuencia de las Sentencias del Tribunal Constitucional de 18 de mayo de 1992 y de 28 de junio de 1994, en las que se declara la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley General Tributaria, por haber sido redactados por

5. En los últimos años, al igual que lo acaecido en la materia general tributaria, nos atrevemos a afirmar una incidencia directa de la jurisprudencia constitucional, posterior a la sentencia 76/1992, sobre las regulaciones y reformas relativas a la ordenación general de la materia presupuestaria. Así, de forma radicalmente contraria a lo sucedido con anterioridad a ese año, las modificaciones sustanciales de la Ley General Presupuestaria se acometen fuera de las leyes anuales de presupuestos. Vale la pena que exponamos brevemente la evolución de esa relación normativa "ley de presupuestos-ley general presupuestaria", sin duda condicionada por la jurisprudencia constitucional descrita.

La ordenación general de la materia presupuestaria tiene su sede natural y propia en la Ley General Presupuestaria. Ésta ha sido y sigue siendo objeto de continuas modificaciones. En este ámbito, debe observarse que el legislador presupuestario desde la entrada en vigor de la Constitución ha actuado de forma diversa. Hasta 1992 (cuando se configura a través de la STC 76/1992 la doctrina constitucional sobre límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos estatales) el principal vehículo de reformas sustanciales de la Ley General Presupuestaria (tanto de la Ley de 1977 como del Texto Refundido de 1988) lo han constituido las leyes de presupuestos estatales, sobre todo las aprobadas a lo largo de los años 1987-1992. Durante este período, en ningún caso el legislador ha considerado (ni siquiera ha expresado duda alguna al respecto) la ordenación general de la materia presupuestaria como una materia ajena al contenido constitucional de la ley de presupuestos. Bien puede afirmarse lo contrario: el legislador apuesta firmemente por la utilización de las leyes anuales de presupuestos como vehículo apto para la ordenación general presupuestaria. Ahora bien, a partir de 1992 y hasta 1995, el *modus operandi* del legislador sufre un cambio, si bien no radical. Algunas veces, prosigue con

Ley de Presupuestos, al entender que la regulación de estas materias excede del contenido mínimo necesario e indispensable de este tipo de Leyes y desborda, además, los límites de su contenido eventual o posible, por cuanto que no guarda relación con el objeto y ámbito propio de esta clase de Leyes. Por consiguiente, habida cuenta que esta jurisprudencia constitucional arroja una duda de inconstitucionalidad sobre preceptos clave del ordenamiento tributario y, al objeto de resolver esta cuestión de forma definitiva, es necesario dar nueva redacción, por medio de una norma con rango de Ley ordinaria, a todos los preceptos de la Ley General Tributaria que fueron objeto de modificación, en su día, por Ley de Presupuestos".

la práctica de incluir modificaciones sustanciales del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria en las leyes de presupuestos (así, las Leyes 21/1993 y 41/1994); en alguna ocasión, desiste de tal *praxis* (Ley 39/1992). Pero, desde 1996 hasta la actualidad, el legislador renuncia a las citadas prácticas. Ello quizás sea debido a que en las últimas dos legislaturas haya considerado como "discutida" la regulación por ley de presupuestos de la materia general presupuestaria. Ese cambio, sin duda radical, explica que durante el citado período (1996-2002) la reforma de la materia general presupuestaria se haya acometido fuera de la leyes de presupuestos¹¹⁰. Así, las últimas reformas del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria se encuentran en leyes diversas¹¹¹, principalmente en las Leyes anuales de acompañamiento presupuestarias 13/1996, 66/1997, 50/1998, 55/1999 y 14/2000¹¹². Por último, de conformidad con la Disposición adicional Cuarta de la vigente Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (BOE de 13 de diciembre de 2001) el Gobierno remitirá a las Cortes Generales en el plazo de seis meses a partir de la publicación de esta Ley un Proyecto de Ley General Presupuestaria.

6. En las últimas leyes de presupuestos es patente y expresa la huella de la jurisprudencia constitucional. Así, en la penúltima, al inicio del apartado II de su exposición de motivos, afirma: "El contenido normativo de la ley presupuestaria viene determinado por la doctrina del Tribunal Constitucional"¹¹³.

Acerca de la incidencia de la jurisprudencia constitucional sobre la mayor o menor extensión del ámbito material de las leyes de presupuestos en la práctica legislativa, una observación

¹¹⁰ Lo que sí llevan a cabo las Leyes de Presupuestos 49/1998, 54/1999 y 13/2000 es la suspensión, limitada al ejercicio anual correspondiente, de algunos preceptos del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

¹¹¹ De forma puntual, en la Ley 11/1996, de 27 de diciembre, de medidas de disciplina presupuestaria (BOE de 28 de diciembre de 1996); y en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (BOE de 15 de abril de 1997).

¹¹² Acerca de esas reformas puede verse el reciente trabajo de Malavé Verdejo, M.V., "Nota sobre las modificaciones del texto refundido de la Ley General Presupuestaria de 23 de septiembre de 1988 (período 1997-2001)", *Boletín del Tribunal de Cuentas*, núm. 14, junio de 2001, pp. 3-10.

¹¹³ En este sentido, véase el apartado I de la exposición de motivos de la Ley 54/1999, de PGE para el año 2000, en donde se ofrece una detallada síntesis de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el artículo 134.2 CE. De idéntico tenor literal, el apartado II de la exposición de motivos de la Ley 13/2000, de PGE para el año 2001.

creemos conveniente hacer aquí¹¹⁴. Con la jurisprudencia previa a la sentencia 76/1992, el legislador se siente libre para proceder a un fuerte crecimiento del contenido material de estas leyes. Empero, justamente lo contrario sucede tras la consolidación de la doctrina del Tribunal en aquella sentencia: el legislador reduce drásticamente el ámbito material de estas leyes, recurriendo a las leyes de acompañamiento presupuestarias.

Para acabar, una inequívoca muestra de la incidencia de esa jurisprudencia constitucional, si bien en el ámbito de actuación del Gobierno, detectamos en las normas para la elaboración de los Presupuestos del Estado, que en la primavera de cada año a través de Orden aprueba el Ministerio de Economía y Hacienda. En éstas, precisamente cuando comienza a consolidarse esta jurisprudencia constitucional en la sentencia 76/1992, esto es, a partir de las normas referidas a la elaboración de los PGE para 1993, se prescribe con reiteración anual que los Ministerios deberán remitir a la Secretaría de Estado de Hacienda "las propuestas de normas de contenido presupuestario cuya inclusión en el articulado del anteproyecto de la Ley de Presupuestos consideren procedente, acompañadas de una memoria explicativa de la conexión del articulado propuesto con las habilitaciones de gasto, las previsiones de ingreso o la política económica del Gobierno, cuantificando, en su caso, el efecto de la norma presupuestaria sobre las cifras de ingresos o gastos que se han de presupuestar"¹¹⁵.

¹¹⁴ Que posteriormente desarrollamos en el apartado III. 2 y 3 del Capítulo Segundo, al analizar los problemas que plantean los criterios definidos por la jurisprudencia constitucional para la delimitación del ámbito material de las leyes de presupuestos.

¹¹⁵ Tras la entrada en vigor de la Constitución, todas las normas para la elaboración de los PGE previas al ejercicio económico de 1993 se limitaban a señalar dentro del apartado relativo a la "Documentación y plazos para la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado", subapartado "Articulado del Anteproyecto de Ley", lo siguiente: "Los Ministerios deberán remitir a la Secretaría de Estado de Hacienda las propuestas de normas cuya inclusión en el articulado consideren procedente".

Sin embargo, de conformidad con lo señalado en el texto, a partir de las normas para la elaboración de los PGE para 1993 se exige que la inclusión de propuestas de normas de contenido presupuestario en el anteproyecto de ley de presupuestos formuladas por los distintos Ministerios deben ir acompañadas de una memoria explicativa acerca de la relación o conexión con la materia estrictamente presupuestaria o con la política económica del Gobierno, con inclusión de la cuantificación del efecto de la norma presupuestaria sobre los ingresos y gastos. En este sentido, la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 6 de mayo de 1992, sobre normas para la elaboración de los PGE para 1993 (BOE de 11 de mayo de 1992), dentro del apartado "3. Documentación y plazos para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado", dice en la regla 3.6: "Articulado del anteproyecto de Ley. Los Ministerios deberán remitir a la Secretaría de Estado de Hacienda... las propuestas de normas de contenido presupuestario cuya inclusión en el articulado del anteproyecto de la Ley de Presupuestos consideren procedente, acompañadas de una memoria explicativa de la conexión del articulado propuesto con las habilitaciones de gasto, las previsiones de ingreso o la política económica del Gobierno, cuantificando, en su caso, el efecto de la norma presupuestaria sobre las cifras de ingresos o gastos que se han de presupuestar". De idéntico tenor literal, las posteriores Órdenes del Ministerio de Economía y Hacienda de fecha: 30 de abril de 1993, sobre normas para la elaboración de los PGE para 1994 (BOE de 30 de abril de 1995), regla 3.6; 20 de abril de 1994, sobre normas para la elaboración de los PGE para 1995 (BOE de 22 de abril de 1995); regla 4.6; 24 de marzo de 1995, sobre normas para la elaboración de los PGE para 1996 (BOE de 30 de marzo de 1995); regla 4.6; 31 de mayo de 1996, sobre normas para la elaboración de los PGE para el ejercicio económico de 1997 (BOE de 4 de junio de 1996); regla 4.6; 17 de abril de 1997, sobre normas de elaboración de los PGE para 1998 (BOE de 22 de abril de 1997); regla 4.6; 29 de abril de 1998, sobre normas para la elaboración de los PGE para el ejercicio económico de 1999 (BOE de 30

B) En los Tribunales de Justicia y algunos órganos consultivos.

Antes y después de la entrada en vigor de la Constitución española de 1978, también los Tribunales de Justicia han tenido ocasión de afrontar el problema del contenido material que pueden acoger las leyes presupuestarias estatales¹¹⁶. No debemos olvidar que buena parte de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre el artículo 134.2 CE tienen su origen en las dudas de constitucionalidad planteadas por órganos judiciales¹¹⁷. Otras veces, con base en la doctrina del Tribunal Constitucional, han decidido no elevar la cuestión de inconstitucionalidad, por considerar que las regulaciones materiales cuestionadas encuentran acomodo en el contenido constitucionalmente lícito de estas leyes.

El mayor número de resoluciones se circunscriben al orden jurisdiccional contencioso-administrativo y en menor medida al social, sin que existan pronunciamientos relevantes sobre la cuestión en los ámbitos de la jurisdicción civil o penal. Ello es así por la naturaleza de las materias que suelen regular las leyes de presupuestos.

En el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, se han cuestionado leyes de presupuestos que han incorporado en su seno la regulación de materias de lo más diverso y heterogéneo. Principalmente, los ámbitos materiales relativos a¹¹⁸: los gastos del personal al servicio de las Administraciones Públicas¹¹⁹; las pensiones públicas¹²⁰; la Seguridad Social¹²¹;

de abril de 1998): regla 4.6; 3 de mayo de 1999, sobre normas para la elaboración de los PGE para el año 2000 (BOE de 6 de mayo de 1999): regla 4.6; 27 de abril de 2001, sobre normas para la elaboración de los PGE para el año 2002 (BOE de 30 de abril de 2001): regla 4.6.

¹¹⁶ Con anterioridad a la Constitución de 1978, pueden verse las sentencias del Tribunal Supremo que anota y comenta Rodríguez Bereijo, A., *El Presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario*, Madrid, 1970, pp. 141 y ss.

¹¹⁷ Las SSTC 134/1987, 188/1988, 65, 66, 67 y 96/1990, 76/1992, 83/1993, 195/1994, 203/1998, 131 y 234/1999, 32/2000 y 109/2001.

¹¹⁸ En relación a cada una de las materias que destacamos en el texto, por su interés seleccionamos en nota aquellas resoluciones judiciales que se pronuncian desde la perspectiva constitucional sobre el problema de si la norma legal puede ser lícitamente incorporada en una ley de presupuestos. El mismo criterio seguimos respecto de las materias y resoluciones concernientes al orden jurisdiccional social, que posteriormente traemos.

¹¹⁹ La retribución de determinados empleos militares (Coroneles y Capitanes de Navío) que pasen a petición propia a la situación de reserva (Disposición adicional decimosexta de la Ley 31/1990, de PGE para 1991): STS (Sala 3ª, Sección 7ª) de 7 de junio de 1993 (Ponente: G. Lescure Marín).

¹²⁰ a) La revalorización de pensiones de las clases pasivas (artículos 46 y 48 de la Ley 37/1988, de PGE para 1989): STS (Sala 3ª, Sección 7ª) de 23 de abril de 1993 (Ponente: E. Cancero Lalanne); y b) La fijación de límites máximos a las pensiones públicas (Disposición adicional quinta de la Ley 74/1980, de PGE para 1981, y de posteriores leyes de presupuestos que han establecido tales límites): STS (Sala 3ª, Sección 6ª) de 17 de diciembre de 1996 (Ponente: F.J. Hernando Santiago).

la organización (sobre todo, la creación, supresión y reordenación de organismos autónomos, sociedades y entidades) del sector público¹²²; la materia general tributaria¹²³; algunos tributos en particular¹²⁴; pero también otros preceptos, que se consideran sin contenido material o sustantivo¹²⁵. En otras ocasiones, los Tribunales de Justicia se limitan a hacer referencia al problema del desbordamiento material de las leyes de presupuestos del Estado¹²⁶.

En el seno del orden jurisdiccional social, por posible vulneración del artículo 134.2 CE, se han cuestionado algunas regulaciones materiales, sobre todo las pertenecientes al ámbito de las pensiones¹²⁷ y de la Seguridad Social y Mutualidades de

¹²¹ La autorización al Gobierno para la integración del colectivo (incluido en el campo de aplicación del Régimen Especial de la Seguridad Social) de funcionarios de la Administración Local en el Régimen General de la Seguridad Social, en las condiciones, términos y plazos que, reglamentariamente, se determinen (Disposiciones transitorias terceras de las Leyes 31/1991, de PGE para 1992, y 39/1992, de PGE para 1993): STS (Sala 3ª, Sección 7ª) de 29 de septiembre de 1995 (Ponente: M. Murillo Martín de los Santos).

¹²² a) La reordenación de organismos autónomos y entidades públicas creadas por Ley (en concreto, la creación del Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas y la supresión de los Patronatos de Casas Militares del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire; artículo 80 de la Ley 4/1990, de PGE para 1990): STS (Sala 3ª, Sección 3ª) de 16 de marzo de 1992 (Ponente: J.M. Sanz Bayón) y STS (Sala 3ª, Sección 6ª) de 17 de marzo de 1992 (Ponente: F.J. Hernando Santiago; con voto particular de D. Rosas Hidalgo); y b) La creación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (artículo 103 de la Ley 31/1990, de PGE para 1991): STSJ (CA) de Castilla-La Mancha de 5 de marzo de 1998 (Ponente: R. Iranzo Prades).

¹²³ a) La composición y forma de utilización del Número de Identificación Fiscal (artículo 113 de la Ley 33/1987, de PGE para 1988): STS (Sala 3ª, Sección 2ª) de 7 de noviembre de 1992 (Ponente: J.L. Martín Herrero); y b) El recargo tributario de demora (artículo 61.2 LGT en la redacción dada al precepto por la Disposición adicional trigésima primera de la Ley 46/1985, de PGE para 1986): S. de la Audiencia Nacional (CA, Sección 2ª) de 19 de noviembre de 1996 (Ponente: J.I. Moreno Fernández).

¹²⁴ Desde la perspectiva del artículo 134.2 CE, que no del artículo 134.7 CE, con una construcción ciertamente peculiar como veremos, las siguientes disposiciones: a) la elevación del tipo aplicable a las tasas sobre el juego (artículo 83 de la Ley 31/1991, de PGE para 1992): STSJ (CA) de Baleares núm. 23/1995, de 17 de enero (Ponente: J. López Gaya); STSJ (CA) de Baleares núm. 786/1995, de 10 de octubre (Ponente: P. Delfont Maza); con el mismo planteamiento, si bien considerando la elevación del tipo aplicable a las tasas no sólo en el referido artículo 83 de la Ley 31/1991 sino también en el artículo 79 de la Ley 39/1992, de PGE para 1993: STSJ (CA) de Baleares núm. 666/1996, de 17 de diciembre (Ponente: G. Fiol Gomila); STSJ (CA) de Baleares núm. 479/1997, de 14 de octubre (Ponente: A.F. Capó Delgado); STSJ (CA) de Baleares núm. 576/1997, de 7 de noviembre (Ponente: P. Delfont Maza); y b) la supresión de las exenciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de las pensiones por incapacidad o invalidez permanente (a través de la modificación por el artículo 62 de la Ley 21/1993, de PGE para 1994, del artículo 9.1.c) de la Ley 18/1991, reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas): STSJ (CA) de Asturias núm. 970/1996, de 27 de septiembre (Ponente: L. Querol Carceller).

¹²⁵ a) La declaración de utilidad pública de la construcción de nuevos centros penitenciarios, a los efectos de expropiación forzosa (Disposición adicional decimocuarta de la Ley 33/1987, de PGE para 1988): STS (Sala 3ª, Sección 6ª) de 7 de mayo de 1996 (Ponente: J.E. Peces Morate) y la STS (Sala 3ª, Sección 5ª) de 6 de octubre de 1998 (Ponente: J.M. Sanz Bayón); y b) La prórroga de delegación legislativa al Gobierno para aprobar el Texto Refundido de la Ley del Suelo (Disposición final quinta de la Ley 31/1991, de PGE para 1992): STSJ (CA) de Baleares núm. 27/1997, de 24 de enero (Ponente: P. Delfont Maza).

¹²⁶ Por ejemplo, eso sucede en la STS (CA, Sala 3ª) de 15 de enero de 1988 (Ponente: R. de Mendizábal Allende), en donde curiosamente sin pronunciarse acerca del contenido de una ley de presupuestos (y sí en relación a una ley de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, la Ley 5/1983, de 29 de junio), el TS se refiere al problema de inclusión de preceptos varios en las leyes del artículo 134 CE. En este mismo sentido, con el mismo ponente e idéntica fundamentación, las siguientes SSTS: 16 de enero de 1988; 19 de enero de 1988; 13 de febrero de 1988; 18 de marzo de 1988; 29 de marzo de 1988; 8 de abril de 1988; 11 de abril de 1988; 13 de abril de 1988; 16 de abril de 1988; 25 de abril de 1988; 27 de abril de 1988; 13 de mayo de 1988; 17 de mayo de 1988; 19 de mayo de 1988; 20 de mayo de 1988; 10 de junio de 1988; 13 de junio de 1988; 23 de julio de 1988; 26 de julio de 1988; 9 de septiembre de 1988; 12 de septiembre de 1988; 14 de septiembre de 1988; 16 de septiembre de 1988; 23 de septiembre de 1988; 10 de octubre de 1988; 11 de noviembre de 1988; 15 de diciembre de 1988; 17 de febrero de 1989; 3 de marzo de 1989; 30 de marzo de 1989; 1 de abril de 1989; 3 de abril de 1989; 7 de abril de 1989; 10 de abril de 1989; 12 de abril de 1989; 8 de mayo de 1989; 11 de octubre de 1989; 11 de enero de 1990; 20 de enero de 1990; 31 de enero de 1990; 8 de febrero de 1990; 26 de mayo de 1990; 30 de junio de 1990; 26 de enero de 1991.

¹²⁷ a) La fijación de un límite máximo de las pensiones públicas (en las Leyes 37/1988, 4/1990 y 31/1990, de PGE para 1989, 1990 y 1991, respectivamente): STSJ (Social) de Cataluña de 29 de junio de 1992 (Ponente: M.L. Arastey Sahún); y b) La concurrencia de pensiones con cargo a la Seguridad Social y a la Mutualidad de Funcionarios (artículo 9.1 de la Ley 44/1983, de PGE para 1984): STSJ (Social) del País Vasco de 25 de septiembre de 1992 (Ponente: M. Díaz de Rabago Villar).

Funcionarios¹²⁸.

En general, el fenómeno de la utilización de las leyes de presupuestos del Estado como instrumento y ocasión propicios para introducir en éstas materias no presupuestarias y reformas sustanciales de otras leyes ha sido analizado críticamente por el Consejo de Estado. Así, advierte de las "serias distorsiones" que para el Ordenamiento jurídico comporta la penetración de la Ley de Presupuestos sobre regímenes jurídicos sustantivos¹²⁹. En este sentido, afirma la inconveniencia de utilizar estas leyes como vehículo para regular materias de lo más diverso o para incorporar innovaciones legales, pues tal cometido "merecería el sosiego y el debate del trámite parlamentario ordinario"¹³⁰. La mayoría de las veces la solución propuesta se traduce en una recomendación de técnica legislativa: la utilización del procedimiento legislativo ordinario para la tramitación de materias extrapresupuestarias¹³¹. En concreto, sobre la ordenación general presupuestaria y tributaria insiste en la "inconveniencia" de proceder a modificaciones de la Ley General Presupuestaria y de la Ley General Tributaria por leyes de presupuestos¹³².

Asimismo, el Consejo de Estado se ha pronunciado acerca de si determinadas regulaciones sustantivas presentes en leyes de

¹²⁸ a) La asimilación de las entidades gestoras de la Seguridad Social y de la Tesorería General de la Seguridad Social, a los efectos del pago de intereses de demora, de conformidad con lo previsto en el artículo 45 de la Ley General Presupuestaria (artículo 13.7 de la Ley 33/1987, de PGE para 1988): STS (Social) de 27 de abril de 1993 (Ponente: L. Bris Montes), STS (Social) de 29 de abril de 1993 (Ponente: B. Varela Autrán), STS (Social) de 14 de julio de 1993 (Ponente: L. Bris Montes), STS (Social) de 27 de octubre de 1993 (Ponente: A. Martín Valverde), STS (Social) de 9 de febrero de 1994 (Ponente: M. Sampedro Corral), STS (Social) de 19 de junio de 1995 (Ponente: A. Fernández López) y STS (Social) de 17 de enero de 1996 (Ponente: R. Martínez Emperador); sobre el mismo precepto: STSJ (Social) del País Vasco de 23 de septiembre de 1992 (Ponente: M.M. Zorrilla Ruiz) y STSJ (Social) del País Vasco de 28 de octubre de 1993 (Ponente: I. Álvarez Sacristán); y b) La integración del Montepío de Funcionarios de la Administración Institucional de Servicios Socio-Profesionales en el Fondo Especial de la Mutuality de Funcionarios de la Administración Central del Estado (Disposición adicional vigésima primera apartado 15ª de la Ley 50/1984, de PGE para 1985): STS (Social) de 11 de febrero de 1994 (Ponente: P.M. Cachón Villar).

¹²⁹ *Memoria del Consejo de Estado, 1986*, Publicaciones del Consejo de Estado, Madrid, 1987, p. 600.

¹³⁰ Al respecto, los Dictámenes núm. 51.954, de 14 de julio de 1988, *Consejo de Estado. Recopilación de doctrina legal, 1988*, BOE, Madrid, 1989, pp. 265-271 (Sección 5ª, Economía y Hacienda; "Sobre el Proyecto de Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General Presupuestaria"); núm. 55.428, de 27 de diciembre de 1990, *Consejo de Estado. Recopilación de doctrina legal, 1990*, BOE, Madrid, 1991, pp. 44-46 (Sección 7ª, Sanidad y Consumo; "Sobre inclusión en ley de presupuestos; provisión de plazas y selección de personal sanitario"); núm. 859/1992, de 25 de junio de 1992, *Consejo de Estado. Recopilación de la doctrina legal, 1992*, BOE, Madrid, 1993, pp. 231 y ss. (Sección 3ª, "Sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación nacional y Ley de presupuestos: insuficiencia como norma de cobertura").

¹³¹ En este sentido, el Dictamen núm. 271/1993, de 29 de marzo de 1993, *Consejo de Estado. Recopilación de doctrina legal, 1993*, BOE, Madrid, 1994, pp. 1103 y ss. (Sección 3ª, "Sobre el contenido constitucionalmente posible de las Leyes de Presupuestos. Integración en el Régimen de la Seguridad Social de los funcionarios de la Administración Local").

¹³² Sobre el respecto, los siguientes Dictámenes: núm. 51.954, de 14 de julio de 1988, *Consejo de Estado. Recopilación de doctrina legal, 1988*, BOE, Madrid, 1989, pp. 265-271 (Sección 5ª, Economía y Hacienda; "Sobre el Proyecto de Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General Presupuestaria"); y núm. 780/1993, de 17 de junio de 1993, *Consejo de Estado. Recopilación de doctrina legal, 1993*, BOE, Madrid, 1994, pp. 26 y ss. ("Sobre la correcta utilización de las Leyes de Presupuestos. Regulación de la composición y la forma de utilización del NIF").

presupuestos presentan un grado de vinculación suficiente con el contenido constitucionalmente definido de estas normas. Significativamente, sobre la base de la jurisprudencia constitucional sobre los límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos, ha dictaminado sobre regulaciones concernientes a: la función pública¹³³; la Seguridad Social¹³⁴; o la ordenación general de los tributos¹³⁵.

También algunos Consejos Consultivos autonómicos han expresado su parecer en relación al fenómeno del desbordamiento material de las leyes de presupuestos estatales (muchas veces al dictaminar sobre las homónimas autonómicas) y acerca del contenido constitucional de estas leyes. Por su interés, destacamos la actuación en este ámbito de los Consejos consultivos catalán y andaluz.

Brevemente, podemos afirmar que mucho antes de la consolidación de la doctrina del Tribunal Constitucional con la sentencia 76/1992, el Consejo Consultivo de Cataluña ha sabido detectar los tres grandes problemas constitucionales que plantea el ensanchamiento material de estas normas: la reserva material de la ley de presupuestos y la función que ésta debe cumplir; las repercusiones en el contenido material de esta ley del procedimiento legislativo especial con que se tramita; y, de forma muy insistente, el principio de seguridad jurídica como límite a este contenido¹³⁶.

¹³³ Destacamos: a) la provisión de plazas y selección de personal sanitario (artículo 34 de la Ley 4/1990, de PGE para 1990); Dictamen núm. 55.428, de 27 de diciembre de 1990, *Consejo de Estado. Recopilación de doctrina legal, 1990*, BOE, Madrid, 1991, pp. 44-46 (Sección 7ª, Sanidad y Consumo; "Sobre inclusión en ley de presupuestos; provisión de plazas y selección de personal sanitario"); y b) la provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación nacional (Disposición adicional octava de la Ley 31/1991, de PGE para 1992, que otorgó nueva redacción al artículo 99 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local); Dictamen núm. 859/1992, de 25 de junio de 1992, *Consejo de Estado. Recopilación de la doctrina legal, 1992*, BOE, Madrid, 1993, pp. 231 y ss (Sección 3ª, "Sobre Provisión de puestos de trabajo y Ley de presupuestos: insuficiencia como norma de cobertura").

¹³⁴ Seleccionamos la norma relativa a la integración en el Régimen General de la Seguridad Social de funcionarios de la Administración Local (Disposiciones adicionales terceras de la Ley 31/1991, de PGE para 1992, y de la Ley 39/1992, de PGE para 1993); Dictamen núm. 271/1993, de 29 de marzo de 1993, *Consejo de Estado. Recopilación de doctrina legal, 1993*, BOE, Madrid, 1994, pp. 1103 y ss. (Sección 3ª, "Sobre el contenido constitucionalmente posible de las Leyes de Presupuestos. Integración en el Régimen de la Seguridad Social de los funcionarios de la Administración Local").

¹³⁵ Resaltamos la disposición referida a la composición y la forma de utilización del Número de Identificación Fiscal (artículo 113 de la Ley 33/1987, de PGE para 1988); Dictamen núm. 780/1993, de 17 de junio de 1993, *Consejo de Estado. Recopilación de doctrina legal, 1993*, BOE, Madrid, 1994, pp. 26 y ss ("Sobre la correcta utilización de las Leyes de Presupuestos. Regulación de la composición y la forma de utilización del NIF").

¹³⁶ Al respecto, consúltense los siguientes Dictámenes (se apunta el correspondiente Fundamento): el Dictamen 13/1982, de 26 de enero, *Dictàmens emesos pel Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, 1981/1982*, Barcelona, 1984, pp. 149 y ss., Fundamento II (Dictamen solicitado por el Gobierno de la Generalidad, previo a la interposición del recurso de inconstitucionalidad, en relación a la Ley 44/1981, de 26 de diciembre, de PGE para el año 1982; Ponentes: R. Vergés Cadanet; J.A. González Casanova); el Dictamen 49/1983, de 3 de octubre, *Dictàmens emesos pel Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, 1983*, Barcelona, 1985, pp. 157 y ss., Fundamento III (Dictamen solicitado por el Gobierno de la Generalidad, previo a la interposición del recurso de inconstitucionalidad en relación a la Disposición adicional decimotercera de la Ley 9/1983, de 13 de julio, de PGE para

El Consejo Consultivo de Andalucía, al dictaminar sobre el anteproyecto de ley de presupuestos de esa Comunidad, se enfrenta con un buen número de preceptos, tal como advierte el propio Consejo, cuyo contenido resulta ajeno a lo presupuestario (o de débil conexión con la esencia propia de la ley de presupuestos) o que participan por su carácter sustantivo de las notas de generalidad y vocación de permanencia en el tiempo. Reiteradas veces afirma la inconveniencia de utilizar estas leyes como instrumento para acoger la regulación de materias heterogéneas y no presupuestarias; por ello, con insistencia, apunta como recomendación de técnica legislativa la necesidad de acudir a la utilización del procedimiento legislativo ordinario para la tramitación de materias extrañas a la presupuestaria¹³⁷.

En muchas ocasiones, los citados órganos consultivos autonómicos se han pronunciado acerca de si concretas

1983; Ponente: F. de Carreras Serra); el Dictamen 56/1984, de 24 de enero, *Dictàmens emesos pel Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, 1984*, Barcelona, 1986, pp. 37 y ss., Fundamento V (Dictamen solicitado por el Parlamento de Cataluña en relación a la adecuación a la Constitución y al Estatuto de Autonomía del artículo 2.2b) y c de la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de PGE para 1984); el Dictamen 82/1984, de 13 de diciembre, *Dictàmens emesos pel Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, 1984*, Barcelona, 1986, pp. 393 y ss., Fundamento V (Dictamen solicitado por el Parlamento de Cataluña, en relación a la adecuación a la Constitución y al Estatuto de Autonomía del Dictamen de la Comisión de Economía, Finanzas y Presupuesto sobre el Proyecto de Ley de Presupuestos de la Generalidad de Cataluña y de sus Entidades Autónomas para 1984; Ponente: E. Vivancos); el Dictamen 84/1985, de 21 de enero, *Dictàmens emesos pel Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, 1985*, Barcelona, 1987, pp. 9 y ss., Fundamento VI (Dictamen solicitado por el Parlamento de Cataluña, previo a la interposición de recurso de inconstitucionalidad, en relación a la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de PGE para 1985; Ponente: F. de Carreras Serra); el Dictamen 142/1988, de 1 de marzo, *Dictàmens emesos pel Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, 1988*, Barcelona, 1989, pp. 61 y ss., Fundamento I (Dictamen solicitado por el Gobierno de la Generalidad, previo a la interposición de recurso de inconstitucionalidad, en relación a la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de PGE para 1988; Ponente: F. de Carreras Serra); el Dictamen 153/1988, de 23 de diciembre, *Dictàmens emesos pel Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, 1988*, Barcelona, 1989, pp. 357 y ss., Fundamento III (Dictamen solicitado por el Parlamento de Cataluña, en relación a la adecuación a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Cataluña del Dictamen de la Comisión de Economía, Finanzas y Presupuesto, sobre el Proyecto de Ley de Presupuestos para 1989; Ponente: F. de Carreras Serra; voto particular de F. de Carreras Serra).

En otros Dictámenes, si bien se pronuncia acerca de leyes de acompañamiento presupuestarias estatales y autonómicas, también se refiere al contenido constitucionalmente lícito de las leyes de presupuestos estatales. Así, en: el Dictamen 201/1997, de 18 de febrero, *Dictàmens emesos pel Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, 1996-1997*, Barcelona, 1998, pp. 125 y ss., Fundamento I (Dictamen solicitado por el Gobierno de la Generalidad, previo a la interposición de recurso de inconstitucionalidad, "en relación a los artículos 24 y 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, y cualquier otro precepto de ésta que el Consejo entienda oportuno considerar"; Ponente: A.M. Bassols); el Dictamen 206/1998, de 6 de marzo de 1998, *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* núm. 263, de 11 de marzo de 1998, pp. 21306-21316, Fundamento I (Dictamen solicitado por el Parlamento de Cataluña, previo a la interposición de recurso de inconstitucionalidad, en relación a la Disposición adicional novena de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social; Ponente: A.M. Bassols); el Dictamen 210/1998, de 29 de diciembre, *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 359, de 29 de diciembre, pp. 28638-28652, Fundamento II (en relación al Dictamen de la Comisión de Economía, Finanzas y Presupuesto sobre el Proyecto de ley de medidas administrativas, fiscales y de adaptación al euro; Ponente: M.M. Vicens Matas).

¹³⁷ Así, los siguientes Dictámenes (apuntamos el correspondiente Fundamento): el Dictamen 19/1994, de 27 de octubre, *Consejo Consultivo de Andalucía, Recopilación de la doctrina legal 1994*, Granada, 1995, pp. 39 y ss., Fundamento II (sobre el Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1995); el Dictamen 24/1995, de 30 de marzo, *Consejo Consultivo de Andalucía, Recopilación de la doctrina legal 1995*, Granada, 1996, pp. 59 y ss., Fundamentos I y II (Sobre el Anteproyecto de Ley por el que se deroga el número dos de la Disposición transitoria segunda de la Ley 9/1993, de 30 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1994); Dictamen 64/1995, de 20 de octubre, *Consejo Consultivo de Andalucía, Recopilación de la doctrina legal 1995*, Granada, 1996, pp. 137 y ss., Fundamentos I y II (Sobre el Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1996); el Dictamen 56/1996, de 20 de mayo, *Consejo Consultivo de Andalucía, Recopilación de la doctrina legal 1996*, Tomo I, Granada, 1998, pp. 25 y ss., Fundamentos I y II (Sobre el Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1996); el Dictamen 116/1996, de 25 de octubre, *Consejo Consultivo de Andalucía, Recopilación de la doctrina legal 1996*, Tomo I, Granada, 1998, pp. 49 y ss., Fundamentos I y II (Sobre el Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1997).

También en otros Dictámenes, al pronunciarse acerca de las leyes de acompañamiento presupuestarias de esta Comunidad, hace referencia al contenido de las leyes de presupuestos estatales. Por ejemplo, el Dictamen 117/1996, de 25 de octubre, *Consejo Consultivo de Andalucía, Recopilación de la doctrina legal 1996*, Tomo I, Granada, 1998, pp. 59 y ss., Fundamento I (Sobre el Anteproyecto de Ley por el que se aprueban Medidas Fiscales, de Responsabilidad Contable, Contratación Administrativa, Patrimonio, Función Pública y Asistencia Jurídica a Entidades de Derecho Público).

regulaciones materiales, a la luz de la jurisprudencia constitucional, pueden tener cobijo en estas leyes. Resaltamos las referidas a: las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas¹³⁸; el régimen local¹³⁹; o la materia tributaria¹⁴⁰.

¹³⁸ Las retribuciones del personal no laboral de la Administración autonómica, de los entes locales de su territorio y de los organismos dependientes de los mismos (artículo 2.2 *b* y *c* de la Ley 33/1987, de PGE para 1984, que fija un límite al aumento de tales retribuciones); Dictamen 56/1984, de 24 de enero, *Dictàmens emesos pel Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, 1984*, Barcelona, 1986, pp. 37 y ss., Fundamento V.

¹³⁹ La transferencia de funciones y servicios de Estado a las Corporaciones Locales (artículo 28 de la Ley 44/1981, de PGE para 1982); Dictamen 13/1982, de 26 de enero, *Dictàmens emesos pel Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, 1981/1982*, Barcelona, 1984, pp. 149 y ss., Fundamento II.

¹⁴⁰ La titularidad de la recaudación de determinados tributos locales (Disposición adicional decimotercera de la Ley 9/1983, de PGE para 1983); Dictamen 49/1983, de 3 de octubre, *Dictàmens emesos pel Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, 1983*, Barcelona, 1985, pp. 157 y ss., Fundamento III.

En el ámbito presupuestario autonómico, varias disposiciones de carácter tributario contenidas en el Anteproyecto de ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1996 (Dictamen 64/1995, de 20 de octubre, *Consejo Consultivo de Andalucía, Recopilación de la doctrina legal 1995*, Granada, 1996, pp. 137 y ss., FJ. IV.2.C) y para 1997 (Dictamen 56/1996, de 20 de mayo, *Consejo Consultivo de Andalucía, Recopilación de la doctrina legal 1996*, Tomo I, Granada, 1998, pp. 25 y ss., FJ. IV).