

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

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

Director de la tesis: Prof. Dr. Marc Carrillo

Barcelona, septiembre de 2002

CAPÍTULO CUARTO. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO PRESUPUESTARIO Y SU REPERCUSIÓN EN EL CONTENIDO DE LAS LEYES DE PRESUPUESTOS ESTATALES.

ÍNDICE.

I. Planteamiento.

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.

1. El principio de procedimiento como criterio de ordenación normativa. El contenido de las leyes de presupuestos desde la perspectiva de este principio.

2. Los vicios del procedimiento legislativo. Los Reglamentos Parlamentarios, el artículo 23.2 CE y el derecho de enmienda en la jurisprudencia constitucional.

III. El procedimiento legislativo presupuestario y su incidencia en el contenido de estas leyes: exposición de la jurisprudencia constitucional.

1. Las primeras resoluciones.

2. La doctrina posterior.

3. Una recapitulación de esa jurisprudencia. Las diversas funciones o facetas del criterio de la especialidad procedimental.

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.

1. La iniciativa legislativa en materia presupuestaria del artículo 134.1 CE.

2. Los límites al derecho de enmienda del artículo 134.6 CE.

A) El artículo 134.6 CE: antecedentes, génesis y Derecho comparado.

B) El régimen jurídico de esas limitaciones al derecho de enmienda: contenido y requisitos. Su fundamento constitucional.

C) Algunos problemas de interpretación en torno al derecho de enmienda del artículo 134.6 CE. Un análisis desde la Constitución y los Reglamentos parlamentarios.

a) La aparente contradicción entre los apartados 1 y 6 del artículo 134 CE.

b) El debate acerca del ámbito de actuación del artículo 134.6 CE.

c) El derecho de enmienda presupuestaria visto desde los Reglamentos parlamentarios.

D) La cuestión de la aplicabilidad del artículo 134.6 CE al contenido eventual de las leyes de presupuestos.

E) A modo de conclusión.

3. Los límites que para la materia tributaria expresamente prevé el artículo 134.7 CE.

4. Las limitaciones de carácter temporal del artículo 134.3 CE.

5. Otros elementos de crítica a esta jurisprudencia constitucional.

A) La prueba de la concurrencia de restricciones parlamentarias.

B) Las doctrinas del Tribunal Constitucional sobre el contenido material de las leyes de presupuestos y vicios del procedimiento legislativo.

6. Algunas consecuencias de esta doctrina.

V. La insuficiencia del criterio de la especialidad procedimental para justificar la reducción material del contenido de estas leyes.

I. Planteamiento.

Pretendemos examinar la repercusión de las peculiaridades procedimentales de las leyes de presupuestos en el contenido constitucional de las mismas. Sabemos que el Tribunal Constitucional ha utilizado el criterio de la especialidad procedimental para justificar la reducción material del contenido de estas leyes. En nuestro planteamiento, denunciemos la insuficiencia del mencionado criterio, de suerte que, desde esta perspectiva "procedimental", defendemos una concepción "amplia" del ámbito material de las leyes de presupuestos estatales.

Las peculiaridades de las leyes de presupuestos no desvirtúan la consideración de éstas como auténticas leyes, pese a la redacción del artículo 66.2 CE, que atribuye a las Cortes Generales tanto la potestad legislativa del Estado como la aprobatoria de los Presupuestos.

Desde luego, son innegables algunas especialidades materiales y procedimentales con que la Constitución, en su artículo 134, configura la ley de presupuestos frente al resto de leyes ordinarias. Así, su carácter anual y su contenido mínimo (apartado 2); la prohibición de no crear tributos, o de modificarlos sino es mediante la autorización de una ley tributaria sustantiva previa (apartado 7); la prórroga automática (de la que habla el apartado 4).

Pero mayores dificultades, como vamos a ver, plantea la afirmación de restricciones parlamentarias (que sostiene buena parte de la doctrina y el Tribunal Constitucional) derivadas de las singularidades centradas en la iniciativa legislativa presupuestaria del Gobierno (apartado 1) y en las limitaciones del derecho de enmienda (apartado 6), en relación a otros proyectos o proposiciones de ley. O, incluso, la limitación temporal para la aprobación de los Presupuestos (apartado 3).

Peculiaridades procedimentales que también aparecen en los

Reglamentos de las Cámaras parlamentarias¹. Frente al procedimiento legislativo ordinario, las principales especialidades que prevén los Reglamentos parlamentarios en la tramitación del proyecto de ley de presupuestos se concretan en los siguientes aspectos: la preferencia sobre los demás trabajos de la Cámara (artículos 133.2 RCD y 148.1 RS); las enmiendas al proyecto que supongan aumento de créditos en algún concepto únicamente pueden ser admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, proponen una baja de igual cuantía en la misma sección (artículos 133.3 RCD y 149.2 RS)²; las enmiendas que comporten minoración de ingresos requieren la conformidad del Gobierno para su tramitación (artículos 133.4 RCD y 151 RS); el necesario debate de totalidad por el Pleno de la Cámara (artículos 134.1 RCD y 150.2 RS), en donde quedan fijadas las cuantías globales de los estados de los Presupuestos (artículo 134.1 RCD); el debate del Presupuesto en la Comisión de Presupuestos únicamente viene referido al articulado y al estado de autorización de gastos, sin perjuicio del estudio de otros documentos que deban acompañar a aquél (artículos 134.2 RCD y 150.1 RS); el Presidente de la Comisión y de la Cámara, de acuerdo con sus respectivas Mesas, puede ordenar los debates y votaciones en la forma que más se acomode a la estructura del Presupuesto (artículos 134.3 RCD y 150.3 RS); el debate final en el Pleno de la Cámara se desarrolla diferenciando el conjunto del articulado de la ley y cada una de sus secciones (artículo 134.4 RCD). En lo demás, se aplica el procedimiento legislativo común u ordinario (artículos 133.1 RCD y 148.2 RS).

Suele afirmarse que la ley de presupuestos no es el instrumento legal técnicamente adecuado para introducir en el Ordenamiento jurídico regulaciones materiales sin incidencia en la disciplina presupuestaria, o, en general, reformas legales

¹ Véase el RCD, de 10 de febrero de 1982: "Del proyecto de Ley de Presupuestos", Sección segunda, Capítulo III, Título V, artículos 133 a 135; y el RS, Texto Refundido de 3 de mayo de 1994: "Del procedimiento presupuestario", Capítulo III, Título IV, artículos 148 a 151.

Una exposición detallada del procedimiento de aprobación de los Presupuestos previsto en los Reglamentos Parlamentarios puede consultarse en la monografía de Martínez Lago, M.A., *Ley de Presupuestos y Constitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*, Madrid, 1998, en concreto su "Capítulo 4. "La aprobación de los Presupuestos Generales del Estado", pp. 153-198.

² En el Senado, si una enmienda implica la impugnación completa de una sección se tramita como una propuesta de veto, artículo 149.1 RS; además, toda proposición de ley presentada en esta Cámara debe ser remitida de inmediato al Gobierno para que, al amparo del artículo 134.6 CE, manifieste su conformidad o disconformidad con su tramitación, si en su opinión comporta aumento de los créditos presupuestarios (artículo 151 RS).

sustantivas. Entre otras razones, porque tales regulaciones y reformas merecerían el debate propio del trámite parlamentario común. En esta dirección, y en la línea de reservar el procedimiento de aprobación de los Presupuestos al ámbito material propio de estas leyes, no faltan quienes sugieren que estas prácticas normativas debieran ser evitadas, constituyendo el objetivo de iniciativas legislativas autónomas, diferentes de la presupuestaria³. Ahora bien, en estos últimos años, hay quien advierte que tales iniciativas legislativas (separadas de la presupuestaria, objeto de recomendación) no debieran ser las que dan lugar a las leyes de acompañamiento presupuestarias; pero aquí las razones esgrimidas se centran en el respeto a la seguridad jurídica, que no en la corrección del procedimiento legislativo (el ordinario)⁴.

En este ámbito, son ilustrativas otras experiencias en Derecho comparado. Como vimos, en Derecho alemán se aduce por la doctrina de ese país que el principio presupuestario de la "prohibición de sobrecarga material" del artículo 110.4 GG tiene varios fundamentos. Entre ellos, y en primer lugar, el escrupuloso acatamiento de la función presupuestaria; así, la interdicción material preserva la potestad presupuestaria del Parlamento frente al Gobierno, al asegurarle un ejercicio íntegro y pleno de la misma⁵. Y en segundo lugar, en estrecha relación con esa función de salvaguardia de la función presupuestaria, la "Bepackungsverbot" persigue otro propósito: la de asear, purgar o purificar el procedimiento legislativo presupuestario. Así, la

³ En este sentido, el Consejo de Estado, en sus Dictámenes: núm. 55428 de 1990, de 17 de diciembre de 1990 (*Consejo de Estado. Recopilación de doctrina legal, 1990*, BOE, Madrid, 1991, pp. 44-46); 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); núm. 780/1993, de 17 de junio de 1993 (*Consejo de Estado. Recopilación de doctrina legal, 1993*, BOE, Madrid, 1994, pp. 26 y ss); núm. 3445/1996, de 3 de octubre de 1996 (*Consejo de Estado. Recopilación de doctrina legal, 1996*, BOE, Madrid, 1997, pp. 45 y ss).

La referida sugerencia de acudir a iniciativas legislativas autónomas diferentes de la presupuestaria se constata también en los siguientes Dictámenes del Consejo Consultivo de Andalucía: núm. 19/1994, de 27 de octubre, Fundamento II.C (*Consejo Consultivo de Andalucía, Recopilación de la doctrina legal 1994*, Granada, 1995, pp. 39 y ss); núm. 64/1995, de 20 de octubre, Fundamento II.C (*Consejo Consultivo de Andalucía, Recopilación de la doctrina legal 1995*, Granada, 1996, pp. 137 y ss); núm. 56/1996, de 20 de mayo, Fundamento IV (*Consejo Consultivo de Andalucía, Recopilación de la doctrina legal 1996*, Tomo I, Granada, 1998, pp. 25 y ss).

⁴ Al respecto, nuevamente el Consejo Consultivo andaluz, en su Dictamen núm. 117/1996, de 25 de octubre, Fundamento I (*Consejo Consultivo de Andalucía, Recopilación de la doctrina legal 1996*, Tomo I, Granada, 1998, pp. 59 y ss).

⁵ A diferencia del caso español, también es operativa esa prohibición para proteger al *Bundesrat* frente al *Bundestag*. En efecto, dado que el primero tiene limitadas sus competencias en la materia presupuestaria (de forma diversa a como 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*.

prohibición asegura que el Parlamento a través de este procedimiento especial centre su atención exclusivamente en la materia estrictamente presupuestaria, no en otras. De no ser así, se enervaría la corrección del trámite parlamentario empleado (el presupuestario)⁶. En Italia, la mayoría de la doctrina justifica la concepción formal y la consiguiente restricción material del contenido de estas leyes, que consagra el artículo 81 Cost., en el peculiar equilibrio en el reparto constitucional de poderes en la materia financiera. En la experiencia francesa, la prohibición constitucional de los "*cavaliers budgétaires*" encuentra resorte, según la mayoría de la doctrina, en el respeto del procedimiento legislativo presupuestario, que presenta singularidades respecto del ordinario (también como consecuencia de la distribución constitucional de poderes en la materia financiera). Así, la inclusión en *loi de finance* de materias extrañas a su objeto comporta la utilización de un procedimiento legislativo inidóneo o irregular⁷.

Sin embargo, debemos afirmar que tales argumentaciones vienen impuestas por la literalidad de los artículos 110.4 GG, 81.3 Cost. y 1 de la Ley Orgánica de Presupuestos francesa, los cuales, a diferencia del artículo 134.2 CE, reducen expresamente el contenido de estas leyes a la materia rigurosa y estrictamente financiera y presupuestaria.

Ahora, en el presente Capítulo, analizamos la repercusión de las peculiaridades procedimentales de las leyes de presupuestos en el contenido de las mismas, esto es, si realmente tales peculiaridades son relevantes para justificar una reducción del ámbito material de estas leyes. Consiguientemente, debemos afrontar el siguiente problema: si la inclusión en estas leyes

⁶ Suele afirmarse que en el procedimiento legislativo presupuestario el Parlamento debe permanecer ajeno a todas aquellas materias que le impidan centrarse en el debate del Presupuesto. A favor de ello se traen diversos argumentos; así, el debate de materias extrapresupuestarias podría provocar un retraso en la aprobación de la ley; al tratarse de un debate más político que técnico-jurídico, las materias no presupuestarias no se estudiarían adecuadamente; se evitarían posibles conflictos políticos, pues la falta de acuerdo del *Bundesrat* sobre las materias no presupuestarias podría llevar a un rechazo en bloque de la ley de presupuestos. Véase García Frías, A., "Límites temporales y materiales a la Ley de Presupuestos en el Derecho alemán", *RDFHP*, núm. 229, 1994, pp. 32-33. También Stern, K., *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, vol. II, 1980, 50, 111.12, para quien "el Parlamento debe poder concentrarse en exclusiva en la previsión presupuestaria, y en particular no debe verse sorprendido o sobrecargado por el Gobierno mediante la inclusión de otros preceptos en este proyecto cuya tramitación está sometida a presión temporal", p. 1253; cita tomada del 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.

⁷ Recuérdese, lo mismo sucede con los "*cavaliers extrabudgétaires*": la inclusión en una ley ordinaria de materias propias y exclusivas de la *loi de finance* comporta la incorrección del procedimiento legislativo utilizado (el ordinario, en lugar del presupuestario).

de materias no relacionadas directamente con la disciplina presupuestaria, o de reformas sustanciales de cuerpos legales, comporta una minoración o menoscabo de las facultades de examen y enmienda de los parlamentarios sin base constitucional suficiente⁸.

En su doctrina sobre el contenido de las leyes de presupuestos estatales, el Tribunal Constitucional ha recurrido a las peculiaridades y singularidades procedimentales que estas leyes presentan en relación a los demás proyectos o proposiciones de ley, tal como se deriva de la Constitución (en especial, de los apartados 1, 6 y 7 del artículo 134) y de los Reglamentos Parlamentarios. De esta forma, entiende el Tribunal, si una ley de presupuestos contempla materias que van más allá de su "contenido constitucionalmente definido", la regulación de ese exceso material puede resultar inconstitucional, dada su tramitación por una vía procedimental legislativa que no es la asignada por la Constitución. Ello puede comportar una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional alguna (artículos 66.2 y 134.2)⁹.

En nuestro tratamiento de la problemática apuntada, como punto de partida y con carácter general, analizamos la incidencia del llamado principio de procedimiento (o de la especialidad procedimental) en el contenido material de las leyes; y en concreto, la aplicación de un esquema teórico de afirmación de ese principio procedimental al contenido material de las leyes de presupuestos (apartado II.1). Por tratarse de cuestiones conexas con el objeto central de la tesis, apuntamos algunas observaciones, por un lado, acerca del control de los vicios del procedimiento legislativo (en especial, el concerniente a la confusión de procedimientos) y, por otro, sobre el derecho de enmienda y su incidencia en el contenido y la homogeneidad material de las leyes (apartado II.2).

Posteriormente, procedemos a una exposición de la

⁸ O expresado con otras palabras: si algunas de esas peculiaridades procedimentales se traducen en restricciones parlamentarias de carácter ilegítimo cuando se incluyen en las leyes de presupuestos estatales materias no prohibidas expresamente por la Constitución.

⁹ Una síntesis de esta doctrina puede consultarse en el apartado IV.1.B del Capítulo Primero.

jurisprudencia constitucional acerca de la repercusión del procedimiento legislativo presupuestario en la delimitación de un contenido constitucionalmente definido de estas leyes (apartado III). Y analizamos de forma crítica la utilización (sobre todo, por el Tribunal Constitucional) de "las restricciones que sufre el Parlamento en la tramitación de estas leyes", como un criterio más (junto al funcional y la seguridad jurídica) que posibilita la conformación de una doctrina configuradora del contenido eventual de las leyes presupuestarias, y, en su caso, como un parámetro más para la declaración de inconstitucionalidad de aquellos preceptos cobijados en estas normas que regulan materias extrañas a ese contenido constitucionalmente definido (apartado IV). Por ello, examinamos esas peculiaridades que, a juicio de buena parte de la doctrina y del Tribunal Constitucional, se traducen en diferentes restricciones ilegítimas del poder legislativo en el caso de regulación por ley de presupuestos de materias ajenas a ese contenido definido. Singularidades que vienen referidas a: la iniciativa presupuestaria del artículo 134.1 CE) (apartado IV.1); sobre todo, el derecho de enmienda ex artículo 134.6 CE (apartado IV.2); la prohibición de crear y modificar tributos en los términos del artículo 134.7 CE (apartado IV.3); y, sin que haya sido invocada por el Tribunal pero sí por la doctrina, las limitaciones de carácter temporal para la aprobación de las leyes de presupuestos que pudieran derivarse del artículo 134.3 CE (apartado IV.4). Asimismo, a la luz de esta doctrina emanada de la jurisprudencia constitucional, denunciaremos un problema de carácter estrictamente argumentativo: la prueba de la concurrencia de esas posibles restricciones parlamentarias (apartado IV.5.A); también comparamos esta doctrina del Tribunal con su jurisprudencia sobre vicios del procedimiento legislativo (apartado IV.5.B) y apuntamos algunas consecuencias que pueden derivarse de esta jurisprudencia constitucional (apartado IV.6). Cerramos el Capítulo con una serie de conclusiones (apartado V), en donde postulamos (como hemos advertido) la insuficiencia del criterio de la especialidad procedimental para justificar la reducción del contenido material de las leyes de presupuestos

estatales.

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.

1. El principio de procedimiento como criterio de ordenación normativa. El contenido de las leyes de presupuestos desde la perspectiva de este principio.

También en el marco del debate actual que está ocupando a la doctrina del Derecho público sobre el replanteamiento del sistema de fuentes tras la vigente Constitución de 1978, y más concretamente en el ámbito de los criterios de relación entre normas, ha hecho acto de aparición y ha sido resaltado por la doctrina lo que se ha dado en llamar principio de procedimiento¹⁰.

El mejor exponente de ello en la doctrina española es Santamaría Pastor¹¹. Según este autor, el sistema normativo, al regular los diferentes aspectos de la vida social, acude a dos técnicas diferentes; una de carácter subjetivo, por la que confiere potestades normativas a distintos entes u órganos (aquí entran en juego los principios de jerarquía y competencia); y otra de naturaleza formal, por la que exige que un mismo órgano regule materias diversas a través de tipos normativos también

¹⁰ El procedimiento legislativo a que viene referido este principio, entendido en sentido amplio, comprende las tres fases de iniciativa, aprobación, y sanción y promulgación legislativas. Pero, en una acepción estricta, sólo hace referencia a la fase de aprobación parlamentaria. En este sentido, Santaolalla López, F., *Derecho parlamentario español*, Madrid, 1984, pp. 215-216.

Así lo ha entendido también nuestro Tribunal Constitucional. Sobre la primera de esas acepciones (la extensa), consúltese la STC 234/2000 (conflicto entre el Gobierno y el Senado, acerca del Acuerdo de la Mesa de dicha Cámara de no admitir a trámite la declaración de urgencia del Gobierno relativa a la tramitación del Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo), en donde se lee (FJ. 10): "en relación con el procedimiento legislativo o de elaboración de las leyes, entendida ahora esta última expresión en un sentido amplio, esto es, como el conjunto de actos o actividades que conducen a la creación de la ley, desde la iniciativa que pone en marcha el procedimiento hasta la publicación de la misma". Y en un sentido estricto, en la sentencia 108/1986 (Ley Orgánica del Poder Judicial), entiende (FJ. 3) el procedimiento legislativo como "el relativo a la elaboración de la Ley, que se desenvuelve en las Cortes Generales".

Fuera de nuestras fronteras ha sido destacado este principio. En Italia, por Ruggeri, A., *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Milano, 1977; en Alemania, por Starck, C., *El concepto de ley en la Constitución alemana* (trad. esp. de L. Legaz Lacambra), Madrid, 1979, en especial el epígrafe 33: "Importancia del procedimiento para el contenido de la ley", pp. 239-243.

¹¹ Véanse *Apuntes de Derecho Administrativo*, Madrid, 1986, pp. 241-244; y, posteriormente, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, I, Madrid, 1988, pp. 320-323; ed. de 1999, pp. 161-162. En el marco de lo que este autor denomina "estructura cuatridimensional del sistema normativo", junto a las "dimensiones vertical" (principio de jerarquía), "horizontal" (principio de competencia) y "temporal" (principio de sucesión cronológica o de posterioridad), aparece "una dimensión de profundidad, determinada por la diversificación de las normas (de cada rango y origen) en función del procedimiento exigido para su elaboración y aprobación; su expresión es el principio de procedimiento", p. 157 (ed. de 1999).

diversos, diferenciados entre sí por el distinto procedimiento de elaboración y aprobación; aquí encuentra carta de naturaleza el principio de procedimiento. Éste presenta dos elementos. Primero, un acotamiento constitucional de materias, ya sea de forma positiva (exigiendo que una materia concreta sea regulada por un tipo determinado de normas), ya sea de forma negativa (prohibiendo que determinados tipos de normas regulen determinadas materias)¹². En segundo lugar, los diversos tipos de normas adscritas a las materias acotadas se diferencian entre sí por tener un distinto procedimiento de elaboración y aprobación, que, en el caso de las leyes, se manifiesta en una serie de requisitos adicionales respecto del tipo común de ley ordinaria¹³. Y en cuanto a los efectos que se desprenden de este principio, manifiesta Santamaría Pastor, son los propios de una compartimentación material (de forma similar a los del principio de competencia), distinguiéndose los relativos a las normas acotadas materialmente de forma positiva y negativa. Para las primeras, el efecto es doble; por un lado, la exclusión de otras modalidades normativas (un tipo normativo sólo puede modificarse o derogarse por ese mismo tipo, no por uno diferente); de otro, la restricción a su ámbito material propio (un tipo normativo sólo puede regular esas materias, no otras). Para las segundas, o sea las acotadas negativamente, el único efecto es asimismo de carácter negativo: la posibilidad de regular cualquier materia, a excepción de las "expresamente" vedadas. Por último, al igual que sucede con el principio de competencia, afirma Santamaría Pastor, la infracción del principio de procedimiento genera la nulidad de la norma que excede de sus límites materiales, sean positivos o negativos; nulidad que deriva de la infracción de los preceptos constitucionales que fijan esos límites¹⁴.

¹² Santamaría Pastor cita aquí como ejemplo el artículo 134.7 CE: "La Ley de Presupuestos Generales del Estado no puede crear tributos", *Fundamentos de Derecho Administrativo*, cit., p. 321 (ed. de 1988) y p. 161 (ed. de 1999).

¹³ Nuevamente, pone como ejemplo la ley de presupuestos, al afirmar: "d) La Ley de Presupuestos Generales del Estado posee especialidades procedimentales importantes que especifican los Reglamentos de las Cámaras", "que afectan principalmente a las enmiendas que es posible introducir en el proyecto": *Fundamentos de Derecho Administrativo*, cit., p. 321 (ed. de 1988; no cita este ejemplo en la ed. de 1999).

¹⁴ Esa nulidad la concluye del artículo 28.2 LOTC, precepto que si bien hace referencia a las leyes orgánicas, la consecuencia que del mismo se deriva es aplicable por analogía a las demás leyes; *Fundamentos de Derecho Administrativo*, cit., p. 322 (ed. de 1988); once años más tarde en la ed. de 1999, sin hacer entrar en juego expresamente el artículo 28.2 LOTC, manifiesta (p. 162): "Y al igual que ocurría con el principio de competencia, la consecuencia sancionadora de la infracción de éste es, también, la nulidad de la norma que excede de sus límites materiales, ya sean éstos positivos o negativos; nulidad que deriva de la infracción de los preceptos constitucionales que establecen tales límites".

Desde la perspectiva de su posible aplicación a las leyes de presupuestos, este planteamiento acerca del principio de procedimiento nos permite identificar algunos problemas que son objeto de nuestro análisis (especialmente, en lo relativo al acotamiento material de estas normas). En efecto, ese esquema teórico lo podemos utilizar para centrar algunas cuestiones. En relación al ámbito material, la Constitución de forma expresa acota estas leyes presupuestarias de forma negativa, pero sólo en el sentido de que no pueden crear tributos o modificarlos en los términos de su artículo 134.7, no en otro sentido. Por otro lado, según Santamaría Pastor, estas leyes contienen especialidades procedimentales importantes que aparecen especificadas en los Reglamentos de las Cámaras, y que afectan principalmente a las enmiendas que es posible introducir en el proyecto¹⁵. Respecto a los efectos, dado que la Constitución delimita negativamente el ámbito material de estas leyes en el sentido expuesto, deducimos que las leyes de presupuestos pueden regular cualquier materia, salvo las que "expresamente" les están vedadas (por tanto, sólo las contempladas en el artículo 134.7 CE).

Una conclusión a la que llegamos de todo lo dicho es bastante significativa: a través de este principio de procedimiento, las leyes de presupuestos (desde la perspectiva de su configuración como tipo normativo acotado negativamente de forma expresa por la Constitución) "pueden regular cualquier materia, salvo las que expresamente les están vedadas"¹⁶.

Con base a ello, no se puede defender que las conocidas tesis que el Tribunal Constitucional acoge se sitúen muy próximas a los planteamientos de Santamaría Pastor. Pues, si bien es

¹⁵ *Fundamentos de Derecho Administrativo, cit.* (ed. de 1988), p. 321. Por tanto, admite que la especialidad procedimental en la elaboración de normas con rango legal no siempre tiene su origen en la Constitución, sino que en determinadas leyes (como las de Presupuestos) puede proceder también de los Reglamentos de las Cámaras. Pero, no se pronuncia acerca de los efectos que deben derivarse de la infracción de estos últimos (Reglamentos parlamentarios).

Ahora bien, del planteamiento de Santamaría Pastor podemos concluir que la ley ordinaria y la de presupuestos son normas procedimentalmente homogéneas o equiparables. Esto exige una breve explicación por nuestra parte. Al analizar el principio de sucesión cronológica como criterio de ordenación de normas (pp. 162-163, ed. de 1999; y p. 323, ed. de 1988), manifiesta este autor que "la eficacia y el juego de este principio se hallan subordinados a la previa observancia de los tres anteriores", por lo que el tercero de esos criterios, el procedimiento, "sólo opera, dentro de un mismo nivel jerárquico, entre normas procedimentalmente homogéneas o equiparables, no entre las diversificadas en base a este dato" (p. 163, ed. 1999 y p. 323, ed. de 1988). De esta construcción llegamos a que ambas leyes, ordinaria y de presupuestos, son normas procedimentalmente equiparables, pues nadie duda acerca de la operatividad del principio de sucesión cronológica o de temporalidad (véase artículo 2.2 del Código Civil) en el ámbito de esa concreta relación normativa.

¹⁶ *Fundamentos de Derecho Administrativo, cit.*, p. 322 (ed. de 1988); y p. 162 (ed. de 1999).

cierto que este autor afirma como uno de los supuestos de aplicación del principio de procedimiento el que afecta a la ley de presupuestos, no lo es menos que tal principio, como hemos visto, sólo opera en el marco de la regulación por ley de presupuestos de cualquier materia, salvo las prohibidas del artículo 134.7 CE. Ello a diferencia de la doctrina sostenida por el Tribunal que ha visto en tales leyes un contenido constitucional máximo.

Incluso en el caso de aceptar, como parece admitirse de forma pacífica, que la Constitución también acota de forma positiva estas leyes en el sentido de exigirles un contenido mínimo¹⁷, la viabilidad de este principio de procedimiento se predicaría sólo de ese específico ámbito material, pero no de lo que el Tribunal Constitucional ha llamado contenido eventual.

En conclusión, la ley de presupuestos del Estado es una norma legal acotada materialmente de forma positiva (sólo esta ley alberga ese contenido mínimo, necesario e indisponible que define el artículo 134.2 CE, el que integra en su conjunto los Presupuestos Generales del Estado) y negativa (pues, no puede regular aquellas materias que expresamente la Constitución le prohíbe, entre ellas las referidas en su artículo 134.7). Por tanto, de conformidad con este planteamiento teórico acerca del principio de procedimiento, concluimos que las leyes de presupuestos deben regular en su integridad los Presupuestos del Estado, pudiendo regular cualesquiera otras materias no prohibidas expresamente por la Constitución.

2. Los vicios del procedimiento legislativo. Los Reglamentos Parlamentarios, el artículo 23.2 CE y el derecho de enmienda en

¹⁷ Hemos anotado que Santamaría Pastor pone como ejemplo de acotamiento material de carácter negativo el referido en el artículo 134.7 CE. Nada dice este autor sobre si la Constitución acota materialmente estas leyes también de forma positiva.

Aquí defendemos (apartado II.1.B del Capítulo Segundo) la postura afirmativa, pues sólo por esta ley debe regularse un bloque de materias concreto, ese contenido mínimo, necesario e indisponible, que es el que integra en su conjunto y totalidad los Presupuestos del Estado. De esta forma, si se aplica el planteamiento de Santamaría Pastor, desde la perspectiva de una acotación material de esas leyes de forma positiva, la viabilidad de este principio de procedimiento sólo debe predicarse de ese concreto ámbito material que define expresamente el artículo 134.2 CE.

Sabemos que esta postura afirmativa es también la acogida por nuestro Tribunal Constitucional. En este sentido, su sentencia 126/1987 (FJ. 5; acerca de esa especie de leyes "puente" de aprobación de las medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria; recuérdese, tales leyes no son leyes de presupuestos ex artículo 134 CE, por faltarles precisamente ese contenido necesario: la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, es decir, la totalidad de las previsiones de ingresos y las autorizaciones de gastos para un ejercicio económico concreto). Respecto al contenido mínimo que se concreta en la totalidad de ingresos y gastos del sector público estatal, véanse 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 desarrollan y aclaran esos estados cifrados, las SSTC 65/1990, FJ. 3, 109/2001, FJ. 5.

la jurisprudencia constitucional.

Por su conexión con la problemática que tratamos en este Capítulo, debemos aportar inicialmente algunas observaciones de carácter general sobre diversas cuestiones que giran en torno a los vicios del procedimiento legislativo y el derecho de enmienda en la jurisprudencia constitucional¹⁸.

El Tribunal Constitucional ha declarado la inconstitucionalidad de preceptos legales reguladores de materias no presupuestarias, entre otros motivos, por su tramitación a través de un procedimiento, el presupuestario, que presenta restricciones a la función parlamentaria respecto del procedimiento legislativo ordinario. En otras palabras, para el Tribunal la inconstitucionalidad de esas regulaciones se fundamentaría en la confusión de procedimientos legislativos, de tal forma que el procedimiento por el que efectivamente se ha tramitado (el presupuestario) contiene limitaciones a la actuación de los parlamentarios que no acoge el procedimiento constitucionalmente idóneo para esa regulación (el ordinario).

1. No es la primera vez que el Tribunal se ha enfrentado con regulaciones legales por posibles vicios del procedimiento legislativo. En su jurisprudencia, admite expresamente que las leyes pueden declararse inconstitucionales por inobservancia de las normas procedimentales relativas a su examen, enmienda y aprobación. Ahora bien, el Tribunal se muestra muy prudente a la hora de analizar la constitucionalidad de una ley por vicios *in procedendo*. Sobre la base de los valores constitucionales sustantivos que el procedimiento legislativo incorpora (en esencia, el principio democrático del artículo 1.1 CE), ha dejado sentado que cuando se trate de una infracción que afecte gravemente al proceso de formación de la voluntad legislativa en el seno de las Cámaras, tal vicio procedimental generará inconstitucionalidad (*sensu contrario*: todo vicio procedimental sin ese carácter sustancial no comportará tal declaración).

¹⁸ Justificamos su tratamiento en el dato de que nos encontramos ante cuestiones "recurrentes" a lo largo del Capítulo. Esto es, de aspectos de orden general que van surgiendo al abordar los diferentes problemas que son objeto de nuestro análisis. Por ello, para evitar un acarreo permanente de las mismas hemos considerado oportuno tratarlas en este apartado inicial.

Además, en esta jurisprudencia, el Tribunal, en su argumentación, considera las actuaciones parlamentarias presentes en cada procedimiento con el objeto de concretar la naturaleza del vicio procedimental denunciado.

Esa doctrina se recoge en la STC 108/1986 (Ley Orgánica del poder judicial)¹⁹. También en las sentencias 99/1987 (Ley de medidas para la reforma de la función pública)²⁰, 57/1989 (Estatuto de los Trabajadores)²¹, 179/1989 (Reglamento del Parlamento de Navarra)²², 194/2000 (Ley de Tasas y Precios

¹⁹ En la STC 108/1986, los recurrentes alegan defectos en la tramitación de la LOPJ, lo que podría vulnerar el artículo 88 CE. Esos vicios de procedimiento son los consistentes, por un lado, en la falta de informe preceptivo del CGPJ sobre el proyecto de LOPJ y, por otro, en la remisión tardía por el Gobierno al Congreso de los Diputados de la exposición de motivos y de la memoria explicativa de ese proyecto de ley. En su argumentación, el Tribunal analiza la naturaleza de esos vicios y considera las actuaciones parlamentarias concretas. En efecto, respecto del primer posible vicio, afirma (FJ. 3) que "el defecto denunciado se habría producido, en todo caso, en el procedimiento administrativo previo al envío del proyecto al Congreso, y no en el procedimiento legislativo, es decir, en el relativo a la elaboración de la Ley, que se desenvuelve en las Cortes Generales, por lo que mal puede sostenerse que el citado defecto puede provocar la invalidez de este último procedimiento y de la Ley en que desemboca". Además, advierte el Tribunal, "La ausencia de un determinado antecedente sólo tendrá trascendencia si se hubiere privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión, pero, en este caso, el defecto, que tuvo que ser conocido de inmediato, hubiese debido ser denunciado ante las mismas Cámaras y los recurrentes no alegan en ningún momento que esto ocurriese. No habiéndose producido esa denuncia, es forzoso concluir que las Cámaras no estimaron que el informe era un elemento de juicio necesario para su decisión, sin que este Tribunal pueda interferirse en la valoración de la relevancia que un elemento de juicio tuvo para los parlamentarios". En relación al segundo defecto (la remisión tardía de la exposición de motivos y de la memoria explicativa), que a juicio de los recurrentes provocó una reducción del plazo de presentación de enmiendas, entiende el Tribunal (FJ. 4) que "El defecto indicado sólo tendría relevancia si hubiese menoscabado los derechos de los Diputados o grupos parlamentarios del Congreso, y siendo los hechos, en el caso de ser ciertos, plenamente conocidos por ellos sin que mediase protesta por su parte hay que entender que los afectados no consideraron que existiese lesión a sus derechos, y que, si defecto hubo, fue convalidado por la misma Cámara, por lo que este Tribunal no puede entrar a examinar su existencia o relevancia".

²⁰ En el proceso de la muy conocida STC 99/1987 denuncian los parlamentarios recurrentes que algunos de los preceptos de la Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la función pública (en concreto sus Disposiciones adicionales novena, decimoquinta y decimosexta) han sido objeto de una tramitación parlamentaria que vulnera las normas reglamentarias de las Cámaras y, a través de éstas, preceptos constitucionales (artículos 87.1, 89 y 90). El vicio de procedimiento lo verían en que tales Disposiciones fueron incorporadas en el Senado por vía de enmienda, cuando por su contenido debieron haber sido calificadas como auténticas proposiciones de ley y en consecuencia tramitadas como tales. El Tribunal no observa el vicio de procedimiento alegado. Tras manifestar que el problema denunciado por los recurrentes no es de inaplicación o interpretación errónea de las normas reglamentarias sino el supuesto error en que incurre el Senado al calificar el escrito como enmienda, afirma la inexistencia en la Constitución y en los Reglamentos parlamentarios de norma que establezca una delimitación material entre enmienda y proposición de ley; por tanto: "ni por su objeto, ni por su contenido, hay límite alguno a la facultad que los miembros de las Cámaras tienen para presentar enmiendas, exceptuados los que tanto para las enmiendas como para las proposiciones de Ley, fijan los arts. 84 y 134.6 de la Constitución para asegurar un ámbito de acción propia al Gobierno. Al aceptar como enmienda lo que un Grupo Parlamentario presentó como tal no ha habido, en consecuencia, ni podría haber, infracción reglamentaria alguna y por tanto tampoco inconstitucionalidad" (FJ. 1b).

²¹ En el proceso de la STC 57/1989 denuncian defectos en la tramitación parlamentaria de la Disposición transitoria de la Ley 32/1984, de modificación de determinados preceptos del Estatuto de los Trabajadores. Ese vicio procedimental se concretaría en la falta de mensaje motivado del Senado al suprimir de la tramitación de la Ley Orgánica de Libertad Sindical (lo que era la Disposición final segunda del proyecto) el precepto impugnado, que se incluye como Disposición transitoria en la Ley 32/1984, sin una motivación suficiente. Ello con vulneración del artículo 90.2 CE, y sin olvidar que "la dispersión legislativa en la regulación de materias tan estrictamente interconectadas produce unos resultados enteramente contrarios a las exigencias del Estado de Derecho proclamado en el artículo 1 de la Constitución" (Antecedente 3c). El Tribunal no observa la inconstitucionalidad *in procedendo* de la disposición recurrida, pues "la circunstancia de que, pese a la oposición de algún grupo parlamentario, el Congreso de los Diputados entendiera suficientemente motivada la modificación introducida en el Pleno del Senado respecto del Proyecto de Ley Orgánica de Libertad Sindical y el de la Ley 32/1984, es una cuestión que afecta a los actos internos de las Cámaras, en las que no se aprecia, en este caso, que la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo, caso de haber tenido lugar, altere de modo sustancial el proceso de formación de la voluntad en el seno del órgano parlamentario". A lo que añade: "Es posible que una regulación como la contenida en la disposición recurrida que, en principio, se iba a incluir en la LOLS, haya sido incorporada a una Ley Ordinaria ante, como dicen los recurrentes, el riesgo de la suspensión de esta última por el recurso previo de inconstitucionalidad que se interpuso, que impedía mientras se resolvía su aplicación. Pero esta circunstancia, por sí sola, no es razón suficiente para acoger el motivo del recurso, ya que la regulación de una determinada materia puede depender de la propia oportunidad parlamentaria o de la conveniencia legislativa del momento que hagan aconsejable formar parte de uno y otro texto legal, siempre que no sea necesaria una Ley Orgánica para esa concreta materia que se regula ahora en la disposición citada" (FJ. 2c).

²² En la STC 179/1989 se impugna el artículo 165.2. apartado 2 del Reglamento del Parlamento de Navarra, de 12 de junio de 1985, que establece: "El Convenio Económico será objeto de debate de totalidad ante el Pleno del Parlamento de Navarra, y sometido a votación en su conjunto, requerirá mayoría absoluta de votos favorables para su aprobación". Y ello por posible vulneración del artículo 79.2 CE, que exige que los acuerdos de las Cámaras "para ser válidos, deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes". El Tribunal, tras recordar que los Reglamentos parlamentarios autonómicos son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad (FJ. 5), rechaza que la norma impugnada sea contraria al artículo 79.2 CE, por tratarse éste de un precepto que resulta de aplicación únicamente al Congreso de los Diputados y al Senado, no a las Cámaras Legislativas de las Comunidades Autónomas (FJ. 6).

públicos)²³, o la 234/2000 (proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo)²⁴. En otras resoluciones, pese a las denuncias de alguna de las partes sobre posibles vicios del procedimiento legislativo, el Tribunal no se pronuncia; por ejemplo, en la STC 76/1992 (modificación por ley de presupuestos de la Ley General Tributaria, en lo que concierne a la autorización judicial para la entrada en el domicilio del deudor)²⁵.

2. Una especial mención merecen los llamados vicios de desviación de poder legislativo, desde la perspectiva de la "desviación de procedimiento", los cuales, en el marco de impugnaciones de preceptos contenidos en leyes de presupuestos, aparecen en algunas alegaciones ante el Tribunal Constitucional²⁶

²³ En el proceso de la STC 194/2000 sostienen los parlamentarios recurrentes que la Disposición adicional cuarta de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, ha sido objeto de una tramitación parlamentaria que vulnera el artículo 88 CE. El vicio consistiría en que esa Disposición adicional fue incorporada en el Senado por vía de enmienda de adición, cuando por su contenido ("Tratamiento fiscal de las diferencias de valor resultantes de la comprobación administrativa", ajeno al objeto principal de la ley) debió tramitarse de forma separada como proyecto de ley. El Tribunal, tras examinar todo el *iter* parlamentario de la Disposición impugnada, sostiene (FJ. 3): "La tesis de los recurrentes, según la cual las enmiendas de adición formuladas en el Senado supongan una innovación importante, deben seguir el cauce legal correspondiente a los proyectos de ley, puede invocar en su favor razones de corrección técnica y buena ordenación del procedimiento legislativo e incluso puede resultar más acorde con la posición constitucional atribuida al Senado en nuestro Ordenamiento, pero no se deduce necesariamente del bloque de la constitucionalidad". Posteriormente, con expresa remisión a la STC 99/1987 en donde afirma la inexistencia en nuestro ordenamiento constitucionalidad de una delimitación material entre "enmienda y proposición de ley", manifiesta ahora que tampoco el bloque de la constitucionalidad exige una delimitación material entre "enmienda y proyecto de ley". Además, a juicio del Tribunal, el procedimiento legislativo empleado no ha restringido las facultades de examen y debate del Congreso de los Diputados, pues la posibilidad de incorporación de enmiendas por el Senado se encuentra constitucionalmente reconocida en el artículo 90.2 CE. En este sentido, el Tribunal acude a las actuaciones parlamentarias de tramitación del precepto, de donde concluye que una vez incorporada al proyecto de ley, fue objeto de debate y votación por el Congreso de los Diputados, quedando finalmente aprobada.

²⁴ La sentencia resuelve el conflicto entre órganos constitucionales del Estado, promovido por el Gobierno contra el Senado, en relación al Acuerdo de la Mesa de dicha Cámara de no admitir a trámite la declaración de urgencia por el Gobierno relativa a la tramitación del Proyecto de Ley Orgánica sobre la interrupción voluntaria del embarazo. El Gobierno, en defensa de una atribución que considera propia, es de la opinión que el Senado invade la facultad que le confiere el artículo 90.3 CE para declarar urgente un proyecto de ley, careciendo la Cámara de atribuciones para cuestionar la oportunidad de tal decisión. La Mesa del Senado estima que la facultad que el artículo 90.3 CE atribuye al Gobierno debe ejercerse en todo caso con anterioridad al inicio de su tramitación en el Congreso de los Diputados, de modo que, una vez que la iniciativa legislativa ha tenido entrada en el ámbito parlamentario, las facultades en orden a su tramitación corresponden exclusivamente al órgano legislativo. El Tribunal, que procede al análisis de las actuaciones parlamentarias, se pronuncia en el FJ. 13, *in fine*: "debe señalarse que la potestad legislativa que reside en las Cortes Generales el art. 66.2 CE se ejerce por cada una de las Cámaras que la integran, esto es, el Congreso de los Diputados y el Senado, en la forma y con extensión que el propio texto constitucional determina en el Capítulo Segundo -"De la elaboración de las Leyes"- de su Título III -"De las Cortes Generales"- y, en concreto, por lo que se refiere a la tramitación en el Senado de los proyectos de ley, en los términos que establece su art. 90, precepto en el que se señalan sus plazos de tramitación. De modo que la declaración de urgencia por el Gobierno de un proyecto de ley a efectos de su tramitación en dicha Cámara, aun remitido ya el Proyecto a las Cortes Generales, si bien abrevia el plazo de ésta, ni le priva del ejercicio de su función legislativa, al incidir el mecanismo conferido al Gobierno sobre la cronología del procedimiento pero no sobre el contenido del proyecto, ni restringe, ni en modo alguno podía hacerlo, el derecho de la Cámara y de sus miembros a tramitar los proyectos de ley en el plazo constitucionalmente establecido, ni, en fin, la reducción del tiempo de tramitación tiene por qué traducirse en merma alguna de los principios constitucionales que han de informar el procedimiento legislativo en cuanto procedimiento de formación de la voluntad del órgano".

²⁵ En la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de Instrucción núm. 11 de Madrid, como aspecto formal se alega (Antecedente 1): "tratándose de una ley que atribuye una función de los Jueces de Instrucción debía haber sido informado por el Consejo General del Poder Judicial". El Tribunal no entra en el análisis del posible vicio de procedimiento legislativo (ausencia del informe del Consejo General del Poder Judicial), al declarar la inconstitucionalidad del precepto por vulneración del artículo 134.2 CE.

²⁶ Especialmente, en la STC 178/1994 (supresión de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana como corporaciones de Derecho público). Así, el Grupo parlamentario recurrente considera que la Disposición final décima de la Ley de PGE para 1990 infringe el artículo 134.2 CE, por vulnerar los límites constitucionales admisibles para la Ley de Presupuestos, desde la perspectiva del procedimiento legislativo y los valores constitucionales sustantivos que el procedimiento legislativo incorpora. En apoyo de lo que llama "desviación de procedimiento", alega que la Disposición impugnada "se introdujo, una vez concluida la tramitación de la Ley, por una enmienda presentada el último día y de madrugada con la finalidad de obrar por sorpresa y evitar lo que fue calificado como <decapitalización de las Cámaras de la Propiedad>. Con ello se evitó voluntariamente el necesario debate parlamentario en el Congreso de los Diputados y en el Senado". Por tanto, a juicio de los recurrentes, esa Disposición "incurre en el vicio de desviación de poder, desde la perspectiva de la desviación del procedimiento, por haber eliminado la parte esencial del procedimiento parlamentario con el propósito

o los Tribunales ordinarios²⁷.

Ya manifestamos en el Capítulo anterior que en el Ordenamiento constitucional español no se puede trasladar la concepción de la desviación de poder a la función propiamente legislativa de las Cámaras. Esta doctrina exige la concurrencia de una habilitación del Ordenamiento jurídico para que el Gobierno o la Administración (artículo 106.1 CE) pueda actuar conforme al fin que el mismo Ordenamiento fija o determina. Tal concepción no sería aplicable a una institución soberana como es el Parlamento, pues la función legislativa tiene como único límite el Ordenamiento constitucional²⁸.

Además, nos plantea serias dudas la aceptación de la llamada "desviación de poder desde la perspectiva del procedimiento". El procedimiento legislativo es esencialmente un procedimiento reglado, por lo que muy difícil es considerar en este ámbito la posibilidad de la discrecionalidad para el cumplimiento de un concreto fin, máxime cuando la auténtica finalidad, el único fin que exige la Constitución al procedimiento legislativo es la aprobación de la ley (o, con otros términos, el acto soberano de aprobación de la ley)²⁹.

3. Directamente relacionado con los vicios del procedimiento legislativo se ha planteado el problema de la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de una ley por defectos de tramitación parlamentaria, cuando tales vicios formales atentan contra los Reglamentos parlamentarios, pero no directamente

deliberado de lograr una desposesión inmediata de las Cámaras de la Propiedad Urbana de su patrimonio, con carácter previo a su incautación por la Administración Pública, así como por haber introducido una medida arbitraria y discriminatoria, por estar incluida en una ley singular y de caso único, fines todos éstos inadecuados a la ley, al procedimiento legislativo y a la Ley de Presupuestos" (Antecedente 7a).

²⁷ Parecidas alegaciones se han vertido en el marco de la jurisdicción ordinaria. Por ejemplo, en el proceso de la STS (Sala 3ª, Sección 7ª) de 7 de junio de 1993 (Ponente: G. Lescure Martín) se impugna el apartado segundo del artículo 10.5 del Real Decreto 1494/1991, de 11 de octubre, de aprobación del Reglamento General de Retribuciones del Personal de las Fuerzas Armadas, precepto que reproduce la Disposición adicional decimosexta de la Ley 31/1990, de PGE para 1991. La recurrente solicita del TS el planteamiento de la cuestión de la inconstitucionalidad, por entender que la disposición contenida en la ley de presupuestos, que presta cobertura al precepto reglamentario recurrido, incurre en lo que denomina "desviación de procedimiento legislativo". En ese concepto, "se pretende encajar un posible vicio de inconstitucionalidad de la Ley, en parte distinta de los supuestos directos de violación de preceptos constitucionales, arguyendo que en el presente caso se da un claro ejemplo de dicha <desviación>: la forma anormal de legislar a través de las Leyes de Presupuestos". Véase el FD. Cuarto.

²⁸ Ahora bien, quizás el problema de la desviación de poder legislativo o parlamentario podría plantearse en relación a los actos parlamentarios no legislativos, o de control, y a los actos administrativos parlamentarios. Pero, resulta claro que de los actos parlamentarios propiamente legislativos, soberanos, tan sólo puede predicarse su constitucionalidad o no. En este sentido, véanse las alegaciones del Letrado de las Cortes Generales, en representación del Congreso de los Diputados, en el proceso de la STC 178/1994 (supresión de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana) (Antecedente 12). En relación a los actos administrativos parlamentarios puede consultarse Díez-Picazo Giménez, L.M., *La autonomía administrativa de las Cámaras Parlamentarias*, Zaragoza, 1985.

²⁹ En este sentido, de nuevo las alegaciones del Letrado de las Cortes Generales, en representación del Congreso de los Diputados, en la STC 178/1994 (supresión de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana) (Antecedente 12).

contra la Constitución. En otras palabras, la cuestión de si los Reglamentos parlamentarios, que regulan una buena y amplia parte del procedimiento legislativo, pueden constituir criterios o parámetros de constitucionalidad formal de las normas legales³⁰. Al respecto, nuestro Tribunal Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones, de forma coherente con su doctrina sobre vicios del procedimiento legislativo³¹. Por ejemplo, en la sentencia 89/1984 (Ley Orgánica del Estatuto de Castilla y León)³². De forma muy clara en la ya citada STC 99/1987 (Ley de medidas para la reforma de la función pública), donde afirma (FJ. 1a): "Aunque el art. 28.1 de nuestra Ley Orgánica no menciona los Reglamentos Parlamentarios entre aquellas normas cuya infracción puede acarrear la inconstitucionalidad de la Ley, no es dudoso que, tanto por la invulnerabilidad de tales reglas de procedimiento frente a la acción del legislador como, sobre todo, por el carácter instrumental que esas reglas tienen respecto de uno de los valores superiores del nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (art. 1.1 CE), la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras". En el mismo sentido, citando la anterior resolución, se pronuncia en su sentencia 57/1989 (Estatuto de los

³⁰ Cuestión distinta es si los Reglamentos Parlamentarios son susceptibles de ser declarados inconstitucionales. Es bien conocida la competencia del Tribunal Constitucional para declarar la inconstitucionalidad de los Reglamentos de las Cámaras (así, el artículo 27.2.d y LOTC), pues de ellos puede predicarse valor de ley (entre otros, Punset Blanco, R., *Las Cortes Generales*, Madrid, 1983, pp. 89-93; Rubio Llorente, F., "Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley", *RAP*, núm. 100-102, vol. I, 1983, p. 422; o Santaolalla López, F., *Derecho Parlamentario español*, Madrid, 1984, pp. 22-31). El Tribunal Constitucional resuelve afirmativamente el problema. De forma clara, por ejemplo, en la ya citada sentencia 179/1989 (Reglamento del Parlamento de Navarra), FJ. 5.

Sobre ambos problemas, véase nuevamente el estudio de Díez-Picazo Giménez, L.M., *La autonomía administrativa de las Cámaras Parlamentarias*, Zaragoza, 1985, pp. 75-80. Este autor pone de manifiesto que no resulta necesariamente contradictorio "afirmar simultáneamente que los reglamentos parlamentarios están sujetos al control de constitucionalidad y son utilizables como criterio de constitucionalidad de las leyes, ya que existe un caso en que esta doble virtualidad está expresamente admitida; a saber, el contemplado en el artículo 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional", pp. 78 y 79.

³¹ Si bien en su Auto de 21 de marzo de 1984 el Tribunal en el marco de los *interna corporis* resuelve el problema de forma negativa. Esa resolución la cita junto a la sentencia de la Corte Constitucional italiana núm. 9 de 1959, Díez-Picazo Giménez, L.M., *La autonomía administrativa de las Cámaras Parlamentarias*, Zaragoza, 1985 quien vaticina que "no puedan excluirse futuros pronunciamientos de signo contrario", p. 78. Corno Caparrós, L., "El Reglamento parlamentario: especial referencia a los Reglamentos de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas", *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. I, Madrid, 1984, pp. 623 y ss, manifiesta que para determinar o no la nulidad de una Ley por incumplimiento del procedimiento es necesario distinguir aquellos trámites esenciales (cuyo incumplimiento podría viciar radicalmente de nulidad el resultado final de la norma promulgada) de aquellos otros que sólo tienen una relevancia indirecta sobre el resultado final de la norma dictada y cuyo incumplimiento no generaría su nulidad. Cita también la sentencia de la Corte Constitucional italiana núm. 9 de 1959, resolución que niega el carácter esencial a las normas de procedimiento reguladas en el Reglamento del Parlamento.

³² En esta sentencia, el Tribunal afronta la alegada inconstitucionalidad de la Ley Orgánica de Castilla y León por posible violación, a través de una resolución de la presidencia de la Mesa del Congreso, de los trámites contemplados en el Reglamento de esa Cámara.

Trabajadores)³³.

En suma, de la jurisprudencia citada parece llegarse a que los Reglamentos parlamentarios se pueden configurar como cánones de constitucionalidad si incorporan expresa o implícitamente principios constitucionales, esencialmente el principio democrático (con lo que se produciría una dilatación del concepto de bloque de constitucionalidad). Esto es, pueden constituir parámetros de constitucionalidad si esos preceptos de los Reglamentos parlamentarios son determinantes de la formación de la voluntad de los Diputados o Senadores en el ejercicio estricto de la función parlamentaria representativa³⁴. Además, la apreciación de la posible infracción de las normas reglamentarias de las Cámaras no debe hacerse de forma apriorística, sino en cada caso concreto, de manera "tópica y singularizada"³⁵.

4. Esos Reglamentos parlamentarios participan en la configuración legal del derecho fundamental del artículo 23.2 CE. Según el Tribunal Constitucional, a dichos Reglamentos les corresponde regular y ordenar los derechos y atribuciones que los parlamentarios ostentan, de manera que una vez otorgados por el Reglamento parlamentario pasan a formar parte del *status* propio del cargo de parlamentario. Las transgresiones de esos derechos pueden ser defendidas al amparo del artículo 23.2 CE, en cuanto contenido del *ius in officium* ilegítimamente constreñido³⁶. Ahora bien, también ha remarcado el Tribunal que no todos los actos del órgano parlamentario que infrinjan la legalidad del *ius in officium* lesionan el artículo 23.2 CE, sino solamente aquéllos atentatorios de los derechos otorgados al parlamentario que pertenecen al núcleo de su función representativa parlamentaria, esto es, al ejercicio de las funciones legislativa (que, en nuestra opinión, integra la aprobatoria de los presupuestos) y

³³ Afirma el Tribunal (FJ. 2c): "es una cuestión que afecta a los actos internos de las Cámaras, en los que no se aprecia, en este caso, que la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo, caso de haber tenido lugar, altere de modo sustancial el proceso de formación de la voluntad en el seno del órgano parlamentario".

³⁴ Véanse las consecuencias que de esa jurisprudencia constitucional extrae Álvarez Conde, E., "Il controllo sul procedimento legislativo", *Profili di Diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, a cura di Rolla, G., e Ceccherini, E., Torino, 1997, pp. 229-230.

³⁵ En este sentido, véase lo expuesto en relación a la STC 108/1986 (Ley Orgánica del poder judicial). También las alegaciones del Abogado del Estado en la tantas veces citada STC 99/1987 (Antecedente 6a).

³⁶ Es reiterada la jurisprudencia constitucional en ese sentido; así, las sentencias 161/1988, FJ. 4; 181/1989, FJ. 4; 36/1990, FJ. 2; 295/1990, FJ. 5; 95/1994, FJ. 1; 41/1995, FJ. 1; 27/2000, FJ. 4.

fiscalizadora de la acción de Gobierno (artículo 66.2 CE). De esta forma, afirma el Tribunal, se vulnera el artículo 23 CE "si los propios órganos de las asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad entre representantes"³⁷.

5. Sobre todo, al conocer la posible vulneración del derecho a la igualdad en el ejercicio de cargos públicos (artículo 23.2 CE) se ha pronunciado el Tribunal sobre la configuración del derecho de enmienda de los parlamentarios. Como veremos, en la jurisprudencia constitucional sobre límites al contenido material de las leyes de presupuestos, el derecho de enmienda, en los términos del artículo 134.6 CE, aparece como un elemento más, pero decisivo, en la fundamentación del Tribunal para construir aquella doctrina. Sin embargo, no entra en la concreción de este derecho que, en toda esa jurisprudencia, el Tribunal da por supuesto, por sentado. Han sido otras las resoluciones en que el Tribunal se ha pronunciado precisamente sobre el derecho de enmienda, algunas de ellas ya citadas, especialmente las SSTC 99/1987 y 23/1990, el Auto de 13 de marzo de 1993, y las SSTC 118/1995, 27/2000 y 194/2000³⁸.

En la primera, la sentencia 99/1987, el Tribunal parece acoger un concepto formal de enmienda, al afirmar (FJ. 1b): "no existe ni en la Constitución ni en los Reglamentos de ambas Cámaras norma alguna que establezca una delimitación material entre enmienda y proposición de Ley. Ni por su objeto, ni por su contenido, hay límite alguno a la facultad que los miembros de las Cámaras tienen para presentar enmiendas, exceptuados los que, tanto para las enmiendas como para las proposiciones de Ley, fijan los arts. 84 y 134.6 de la Constitución para asegurar un ámbito de acción propia al Gobierno".

En las restantes resoluciones citadas (salvo en la última referenciada, la STC 194/2000), se pronuncia el Tribunal en relación a la posible vulneración del derecho a la igualdad en

³⁷ SSTC 36/1990; 220/1991; 38/1999, FJ. 2; 27/2000, FJ. 4.

³⁸ Un análisis detallado de las tres primeras resoluciones citadas en el texto puede consultarse en el estudio de Arce Janáriz, A., "El derecho de enmienda visto por el Tribunal Constitucional", *REDC*, núm. 41, 1994, pp. 151 y ss.; y un comentario a la STC 198/1995, en Martínez Lago, M.A., *Ley de Presupuestos y Constitución (Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria)*, Valladolid, 1998, pp. 192-195.

el ejercicio de cargos públicos (artículo 23.2 CE). En la primera, la sentencia 23/1990, el Tribunal se encamina hacia un nuevo concepto material de enmienda (de un concreto tipo de enmienda), al exigir la correlación o conexión material entre la enmienda a la totalidad de texto alternativo y el proyecto a que se refiere³⁹. En la sentencia 198/1995, sobre posibles restricciones del derecho de enmienda en el ámbito presupuestario autonómico valenciano, no se pronuncia expresamente el Tribunal acerca de la constitucionalidad o no de las denominadas enmiendas de proyección de gasto futuro (o de gasto cero; sin incidencia en el Presupuesto objeto de debate parlamentario), dado que las mismas se integran en el ámbito de los *interna corporis acta*⁴⁰. En el espacio autonómico vasco, la STC 27/2000 admite la licitud de la prohibición de presentación de enmiendas por los parlamentarios si existe norma aplicable que vehicule otras manifestaciones de participación y de iniciativa parlamentarias⁴¹. Por último, en la STC 194/2000, nuevamente sostiene una concepción formal del derecho de enmienda, sobre la base de afirmar que nuestro bloque de constitucionalidad no exige la delimitación material entre enmienda y proposición de ley (como sostuvo en la STC 99/1987), ni tampoco (y es la primera vez que lo afirma) la delimitación entre enmienda y proyecto de ley⁴².

³⁹ Dice en el FJ. 5: "en relación al caso planteado, resulta que no se cumplió uno de los requisitos que deben respetar las enmiendas a la totalidad de texto alternativo, cual es la correlación material entre el proyecto y la enmienda. La enmienda no se limitaba al precepto del Estatuto de Autonomía a que se refería el proyecto de ley tramitado, sino que se extendía a otros distintos".

⁴⁰ Afirma (FJ. 4): "por sí mismas, la viabilidad o inviabilidad de este tipo de enmiendas no puede reputarse lesiva de ningún derecho fundamental... y que se integra, esta vez sí, en el ámbito de los *interna corporis acta*", viabilidad o no que forma parte de libertad de decisión de la Cámara parlamentaria que le garantiza su propia autonomía institucional. El Tribunal, tras examinar las actuaciones parlamentarias, estima el amparo, pues (FJ. 4) "es de apreciar que las enmiendas de gasto cero no vienen siendo excluidas de raíz por las Cortes Valencianas, no siendo infrecuente que el propio Consejo estructure su Proyecto presupuestario en la utilización de este tipo de programaciones diferidas del gasto público. En consecuencia, y en la medida en que lo anterior evidencia la inadmisión de varias de las enmiendas de este tipo presentadas por el Grupo recurrente ha supuesto un trato discriminatorio, por desigual y por no poner de manifiesto los motivos de ese trato respecto del caso concreto o del cambio de criterio general".

⁴¹ Según el Tribunal no puede admitirse que la prohibición de presentar enmiendas al Proyecto de Ley de adaptación de metodología de determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales a los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco aplicable al quinquenio 1997 a 2001, "suponga una limitación o restricción ilegítima y desproporcionada, desde la perspectiva del art. 23 CE" (FJ. 6), pues, tras un examen de las actuaciones parlamentarias, se evidencia que el Grupo parlamentario al que pertenecen los recurrentes ha tenido la oportunidad, al igual que el resto de Grupos parlamentarios, de hacer uso de las diferentes manifestaciones de participación y de iniciativa parlamentaria previstas en la Ley del Parlamento Vasco 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos - LTH- y en las normas de procedimiento aprobadas por Resolución de la Mesa y Junta de Portavoces del Parlamento Vasco de 24 de octubre de 1984, que desarrollan aquel precepto. Esa prohibición, a extramuros del Reglamento parlamentario vasco, viene prevista en el artículo 29.1 de la LTH, y está justificada por la naturaleza paccionada y negociada del contenido del proyecto de ley de referencia, tal como admite el Tribunal en su anterior sentencia 76/1988.

⁴² En el proceso de esta sentencia, alegan los recurrentes que en la elaboración de la Disposición recurrida se ha infringido el artículo 88 CE y los Reglamentos de las Cámaras, porque se ha utilizado un proyecto de ley del Gobierno para incluir, a través de una enmienda introducida durante la tramitación en el Senado, un precepto absolutamente ajeno a la materia regulada en aquél. Al actuar de esta manera, el legislador se habría apartado

III. El procedimiento legislativo presupuestario y su incidencia en el contenido de estas leyes: exposición de la jurisprudencia constitucional.

1. Las primeras resoluciones.

1. El Tribunal Constitucional en la primera de las sentencias acerca del contenido (en este caso, tributario) de las leyes de presupuestos, la 27/1981 (valoración de participaciones en el capital social de determinadas entidades jurídicas, y mutualismo administrativo), justifica la restricción que para la materia tributaria se expresa en el artículo 134.7 CE en las peculiaridades procedimentales de estas leyes. Así, tras catalogar la competencia parlamentaria de aprobación de los Presupuestos como una "competencia específica desdoblada de la genérica potestad legislativa del Estado", entiende que las notas singulares de estas leyes (FJ. 2) "ha de reconocerse que también vienen impuestas por el hecho de que su debate está, de alguna manera, restringido por las disposiciones reglamentarias de las Cámaras que regulan su procedimiento". Si bien, agrega (a renglón seguido, en el mismo FJ. 2), "Cierto que quizá pueda decirse que tales limitaciones no deriven de la Constitución, pero también lo es que el requisito de conformidad del Gobierno para toda proposición o enmienda que suponga aumento de gastos o disminución de ingresos que afecta a cualquier Ley, envuelve en este caso, una restricción constitucional al debate". Sentencia el Tribunal que son precisamente esas limitaciones de tipo procedimental las que determinan "que la propia Constitución reduzca el papel de la Ley de Presupuestos, como vehículo de

del cauce procedimental que hubiera debido emplearse (esto es, la presentación del correspondiente proyecto de ley con su exposición de motivos) y habría sustraído la citada Disposición adicional al debate y a la facultad de enmienda del Congreso de los Diputados. A ello responde el Tribunal (FJ. 3): "la enmienda que dio origen a la disposición recurrida encuentra su cobertura en la facultad de enmendar que expresamente reconocen al Senado los arts. 90.2 y 107 de su Reglamento de 26 de mayo de 1982 (en la actualidad, del Texto Refundido del Reglamento del Senado de 3 de mayo de 1994), que no limitan el alcance de las enmiendas senatoriales que modifiquen el texto del proyecto del proyecto enviado por el Congreso de los Diputados, como ponen de relieve en sus alegaciones las representaciones del Congreso y del Senado personadas en este proceso constitucional. Las tesis de los recurrentes, según la cual las enmiendas de adición formuladas en el Senado que supongan una innovación importante deben seguir el cauce legal correspondiente a los proyectos de ley, puede invocar en su favor razones de corrección técnica y buena ordenación del procedimiento legislativo e incluso puede resultar más acorde con la posición constitucional atribuida al Senado en nuestro Ordenamiento, pero no se deduce necesariamente del bloque de la Constitución". Tras reproducir parte del FJ. 1 de la STC 99/1987, manifiesta ahora: "La doctrina entonces fijada es también de aplicación, con mayor razón si cabe, en relación con la argumentación defendida en este proceso por los recurrentes respecto de la delimitación material entre la enmienda y el proyecto de ley. Tampoco en esta ocasión ofrecen los recurrentes precepto constitucional o de los Reglamentos de las Cámaras en su apoyo. Debe, en consecuencia, rechazarse la alegada vulneración del art. 88 CE".

reformas tributarias" (FJ. 2).

Nada dice el Tribunal acerca de esas peculiaridades procedimentales en las SSTC 84/1982 (transferencia de servicios del Estado a las Corporaciones Locales) y 63/1986 (fijación de un límite máximo de las retribuciones de personal al servicio de las CCAA y de los organismos dependientes de las mismas)⁴³.

2. De muy importante debe calificarse la STC 65/1987 (incompatibilidad de pensiones y haberes activos, e integración de personal de diferentes Administraciones y Organismos en diversos regímenes del Sistema de Seguridad Social). El Tribunal, por un lado, manifiesta la posibilidad, la potencialidad de que la inclusión injustificada de materias sin incidencia en la disciplina presupuestaria comporte una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, por disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional. Y, por otro lado, considera necesario el examen de las actuaciones parlamentarias relativas al precepto recurrido, con la finalidad de verificar si realmente en la tramitación del mismo concurren tales restricciones ilegítimas.

En efecto, el Tribunal, en primer lugar, concreta cuáles son esas limitaciones procedimentales; en este sentido, nuevamente tras afirmar que la competencia de aprobación de los Presupuestos del Estado es una competencia específica desdoblada de la genérica potestad legislativa del Estado, dice en el FJ. 3: "La especificidad de esta competencia se traduce en las peculiaridades constitucionalmente previstas respecto de su ejercicio, y que la diferencian de la competencia legislativa; así, la reserva al Gobierno de la elaboración del Presupuesto (art. 134.1) y las limitaciones procedimentales contempladas en los apartados 6º y 7º del mismo artículo". Respecto de esta última, la limitación a la disponibilidad del legislador en materia tributaria, en la misma línea de lo manifestado en la

⁴³ Y ello pese a que en el proceso de la STC 84/1982 el órgano recurrente considera la inconstitucionalidad del precepto (Antecedente 5C), puesto que "las peculiaridades del procedimiento de aprobación de dicha Ley restringen las posibilidades normales del debate parlamentario y, en consecuencia, la inclusión en una Ley de Presupuestos de un precepto relativo a la Administración Local hace imposible la plena discusión del mismo y genera, además, tanto entre los parlamentarios como entre los eventuales destinatarios de la norma, una confusión y un conocimiento defectuosos que hay que considerar contrarios al principio de seguridad jurídica que consagra el art. 9 de la CE".

En ambas resoluciones, el Tribunal limita su argumentación al examen de la relación que presentan los preceptos impugnados con el contenido que constitucionalmente pueden albergar dichas leyes.

sentencia 27/1981 (que cita), entiende que se encuentra justificada "por las restricciones que la misma Constitución impone al debate presupuestario, al exigirse el requisito de conformidad del Gobierno para toda proposición o enmienda que suponga aumento de crédito o disminución de ingresos presupuestarios, según dispone el apartado sexto del artículo 134". Una vez concretadas esas peculiaridades, advierte el Tribunal (FJ. 5): "No obstante, es preciso recordar que las peculiaridades constitucionalmente previstas respecto de la tramitación de la Ley de Presupuestos suponen evidentes restricciones de las facultades de los órganos legislativos, debido a la referida exigencia de conformidad gubernamental respecto a determinadas enmiendas, exigencia que, por otra parte, se extiende más allá del ámbito del procedimiento presupuestario. No puede, por tanto, descartarse la posibilidad de que la inclusión injustificada de materias no relacionadas con la disciplina presupuestaria suponga una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional". Por lo que en cada caso concreto deberán examinarse las actuaciones parlamentarias para verificar la concurrencia de efectivas restricciones parlamentarias; esta exigencia de análisis singularizado se deduce de las siguientes palabras del Tribunal (FJ. 5): "En el presente caso, tal examen resulta especialmente relevante si se tiene en cuenta que en el procedimiento parlamentario de aprobación de la Ley 44/1983, el Gobierno hizo uso de la facultad que el artículo 134.6 de la CE y el artículo 111 del Reglamento del Congreso le conceden, de oponerse a la tramitación de enmiendas referidas a las disposiciones que se impugnan". Concluye (FJ. 6) el Tribunal negando que la Disposición impugnada "suponga una indebida restricción a las potestades de enmienda de las Cámaras"⁴⁴.

3. En la sentencia 134/1987 (fijación de un límite máximo del importe de las pensiones causadas para el año 1984), por vez

⁴⁴ En relación al caso concreto que resuelve la sentencia, concluye el Tribunal (FJ. 6): "A la vista de los criterios expuestos, no puede apreciarse que la inclusión de la regulación contenida en la Disposición adicional quinta en la Ley de Presupuestos se halle en contradicción con los mandatos constitucionales, o que suponga una indebida restricción a las potestades de enmienda de las Cámaras por no encontrarse en relación directa con las previsiones de ingresos o habilitaciones de gastos".

primera, el Tribunal plantea (sin resolver) la duda de la posible restricción al debate parlamentario ordinario de las normas con carácter temporal reiteradas sistemáticamente en sucesivas leyes presupuestarias⁴⁵.

En posteriores sentencias acerca del contenido de las leyes de presupuestos, las SSTC 188/1988 (incompatibilidad de pensiones y haberes activos), 65, 66 y 67/1990 (incompatibilidad de pensiones y haberes activos en sucesivas leyes presupuestarias) y 96/1990 (fijación de un límite máximo al aumento de las retribuciones del personal del sector público), no trae en su argumentación las peculiaridades de la tramitación parlamentaria de estas leyes⁴⁶.

2. La doctrina posterior.

1. En la muy conocida STC 76/1992 (ejecución forzosa de deudas tributarias que implican la entrada en domicilio del deudor; recuérdese, la primera con declaración de inconstitucionalidad), vuelve a subrayar el Tribunal (FJ. 4a) "la peculiaridad de las Leyes de Presupuestos, peculiaridad consistente en que el ejercicio del poder legislativo por las Cortes está condicionado en estos casos por las disposiciones contenidas en los apartados 1.º, 6.º y 7.º del artículo 134 de la Constitución" y "por las restricciones impuestas a su tramitación parlamentaria por los Reglamentos de las Cortes". Estas peculiaridades o singularidades las vincula el Tribunal Constitucional a la función constitucionalmente definida de estas leyes (artículo 134.2 CE)⁴⁷. Tras establecer las dos condiciones que justifican la inclusión en ley de presupuestos de materias

⁴⁵ Plantea esa duda en los siguientes términos (FJ. 6, *in fine*): "En realidad, la ley de presupuestos suscita otro problema, que no promueve el órgano judicial que plantea las cuestiones. Y es en qué medida una previsión temporal como es la contenida en el art. 51 de la Ley de Presupuestos para 1984 puede convertirse de hecho en permanente por su reiteración en leyes de presupuestos sucesivas. Como ya advirtió la STC 65/1987, ya citada, esta reiteración sistemática de una disposición temporal podría suponer, a la larga, una forma de sustraer al debate parlamentario ordinario una norma, incluyéndola sistemáticamente en el procedimiento de elaboración más restringido de una Ley de Presupuestos. Pero este problema no se ha planteado en estos términos en las cuestiones aquí examinadas y no es necesario por tanto proceder a su estudio".

La cuestión relativa a "los límites temporales al contenido normativo de las leyes de presupuestos estatales" la tratamos en el apartado VI del Capítulo VI.

⁴⁶ Limitándose a contemplar si los preceptos impugnados guardan relación con el contenido que constitucionalmente pueden albergar este tipo de leyes.

⁴⁷ Afirma el Tribunal (FJ. 4a) que estas particularidades procedimentales de las Leyes de Presupuestos "derivan del carácter que es propio de estas leyes, esto es, de su función específica y constitucionalmente definida en el artículo 134.2 de la Constitución".

que no constituyen el núcleo esencial, afirma el Tribunal: "En cuanto a la segunda condición, hemos sostenido que la inclusión injustificada de estas materias en la Ley anual de Presupuestos puede ser contraria a la Constitución por suponer una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional", de modo que "El cumplimiento de estas dos condiciones resulta, pues, necesario para justificar la restricción de las competencias del poder legislativo, propia de las Leyes de Presupuestos"⁴⁸.

Hay voto particular disidente con esta doctrina formulado por L. López Guerra, paradójicamente, por considerar que la misma "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". En concreto, por lo que se refiere al procedimiento presupuestario, tras reconocer la existencia de particularidades en el procedimiento de elaboración de estas leyes (derivadas de mandatos constitucionales y de los Reglamentos parlamentarios), considera que, a partir de un examen de las actuaciones parlamentarias, en el caso concreto no hay indicios de que en la tramitación de la norma cuestionada se hayan restringido o recortado ilegítimamente las competencias del poder legislativo (en concreto, sus facultades de examen o enmienda sin base constitucional)⁴⁹.

Poco interés tiene la STC 237/1992 (fijación de un incremento global de las retribuciones del personal al servicio de las CCAA y las Corporaciones Locales; y la prohibición de financiar con dinero público mutualidades no integradas en la

⁴⁸ En el caso concreto (FJ. 4b), el Tribunal analiza si el precepto impugnado cumple las dos referidas condiciones, pero nada dice de forma expresa sobre si en la tramitación parlamentaria del mismo se han restringido de forma ilegítima las competencias del poder legislativo. Concluye que la nueva redacción del artículo 130 de la Ley General Tributaria es inconstitucional "por estar contenido en una Ley anual de Presupuestos Generales del Estado".

⁴⁹ Afirma el magistrado discrepante: "No cabe negar que el procedimiento de elaboración de la Ley de Presupuestos presenta particularidades que derivan tanto de los mandatos constitucionales como de los Reglamentos de las Cámaras. Pero tales particularidades no pueden representar, en el presente caso... restricciones a las competencias del poder legislativo. En cuanto a las peculiaridades del debate presupuestario que pudieran suponer un recorte de las competencias comunes del poder legislativo, se cifran en los requisitos que la Constitución (art. 134.6) y los Reglamentos del Congreso y el Senado establecen para la formulación de enmiendas al proyecto de Ley de Presupuestos. Pero tales requisitos no resultan de aplicación al artículo que se cuestiona, y no hay datos que permitan suponer en modo alguno que el legislador haya podido ver reducida su capacidad de examen de la norma de que se trata, de formulación de enmiendas, y de discusión y votación en Pleno y en Comisiones. No aparecen, pues, indicios de que, en palabras de la opinión del Pleno, la norma cuestionada haya podido <suponer una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen o enmienda sin base constitucional> (fundamento jurídico 5.º)". Concluye: "No resulta, por tanto, en mi opinión, que la inclusión de la norma cuestionada en la Ley de Presupuestos... recorte las competencias del legislador".

Seguridad Social), pues el Tribunal se limita a hacer referencia (FJ. 3) a las "particularidades del procedimiento parlamentario para su aprobación (art. 134.6 y 7)"⁵⁰.

2. Nuevamente, la duda de si la inclusión reiterada y sistemática en sucesivas leyes de presupuestos de una previsión temporal excede del ámbito reservado al procedimiento legislativo presupuestario (sustrayendo ilegítimamente la materia del proceso legislativo ordinario) se plantea en la STC 83/1993 (límite de la cuantía del reconocimiento, actualización y concurrencia de pensiones públicas, en diversas leyes presupuestarias). Tanto el órgano judicial que plantea la cuestión (Antecedente 1) como el Fiscal General del Estado (Antecedente 5) consideran que la inclusión de esos preceptos en las diferentes leyes de presupuestos restringe las competencias del poder legislativo⁵¹. El Tribunal retoma la duda planteada en su sentencia 134/1987, si bien reconduce los problemas que se derivan de la inclusión de normas permanentes, o temporales reiteradas en sucesivas leyes presupuestarias, al problema del contenido material de estas leyes. Por ello, no entra en el análisis de las denunciadas restricciones ilegítimas a la actuación parlamentaria⁵².

3. La segunda declaración de inconstitucionalidad viene de la mano de la STC 178/1994 (supresión de las Cámaras de la Propiedad Urbana como corporaciones de Derecho Público). Según uno de los órganos recurrentes (Antecedente 7a), la Disposición

⁵⁰ El Tribunal aprecia que los preceptos impugnados guardan una relación directa con el cuadro económico general.

⁵¹ Son varias las infracciones que denuncia el órgano judicial cuestionante (Antecedente 1): "En primer lugar, la del principio -emanado de la legalidad fundamental y constante en las SSTC 65/1987 y 134/1987- que prohíbe acudir al trámite sumario y abreviado de la legislación anual presupuestaria para impedir que, en ejercicio de sus competencias, el poder legislativo decida respecto al sí y al cómo de una medida de carácter económico que, materializada a largo plazo, se ha hurtado a su conocimiento"; "En quinto lugar, la del artículo 66.2 CE, al restringirse, más allá de lo razonable, la actuación de la potestad legislativa, con amplitud e intensidad que no respetan la esencia de su contenido"; "En séptimo lugar, la del artículo 134.6 CE, en cuanto que se consolida y prevalece el deterioro que, de lo contrario, permitiría objetar eficazmente a la dimensión o subsistencia de la cláusula debatida".

El Fiscal General del Estado (Antecedente 5) manifiesta: "La STC 65/1987 habla de la posibilidad de <una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmiendas sin base constitucional>. La potencialidad que entonces se enuncia se encuentra de forma evidente en el caso presente: se está ante un contenido normativo de carácter permanente, como revela su reiteración, que modifica una Ley ordinaria sin que sea posible un debate parlamentario pleno. La restricción a la potestad legislativa es clara. En ello hay que encontrar una transgresión a las previsiones constitucionales sobre la potestad legislativa que se mantienen en los artículos 66.2 y siguientes de la Norma fundamental. El defecto, pues, no está en el tope máximo señalado ni en que se haga para una anualidad presupuestaria en concreto, cosas ambas que se encuentran en las disponibilidades del legislador presupuestario, sino en el carácter permanente de la medida, que pierde así la naturaleza coyuntural que es propia de la política presupuestaria".

⁵² Se limita a analizar si los preceptos impugnados guardan la debida conexión con el contenido que pueden albergar estas leyes (FF.JJ. 3, 4 y 5).

Con seguimiento de esta sentencia, acerca de la cuestión relativa a si la inclusión sistemática en leyes de presupuestos de una previsión temporal puede exceder del ámbito reservado al procedimiento legislativo ordinario y sustraer la materia ilegítimamente del proceso legislativo ordinario, se pronuncia el TS, derechamente en su sentencia (Sala 3ª. Sección 6ª) de 17 de diciembre de 1996 (Ponente: F.J. Hernando Santiago) (véase el FD. Noveno).

impugnada incurre en vicio de desviación de poder, desde la perspectiva de la desviación del procedimiento parlamentario, por haber eliminado la parte esencial del procedimiento legislativo y por estar incluida en una ley singular y de caso único, fines todos éstos inadecuados a la ley, al procedimiento legislativo y a la Ley de Presupuestos. Los Letrados de las Cortes Generales, en representación del Congreso de los Diputados (Antecedente 12) y del Senado (Antecedente 10), consideran que en la aprobación de la Disposición impugnada no se ha incurrido en vicios del procedimiento legislativo. El Tribunal se pronuncia acerca de una cuestión central, que denomina (FJ. 2) la "delimitación de la potestad legislativa del Estado, es decir, la delimitación material entre ley ordinaria y ley de presupuestos generales del Estado". En su doctrina, subraya nuevamente (FJ. 5) "que la inclusión injustificada de esta materia en la ley anual de Presupuestos puede ser contraria a la Constitución por suponer una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional". En el caso concreto, no analiza el Tribunal si concurren las restricciones parlamentarias alegadas⁵³.

Otra vez, el magistrado L. López Guerra formula voto particular disidente con la doctrina del Tribunal (al que presta en esta ocasión su adhesión el ponente P. Cruz Villalón)⁵⁴.

Nada nuevo aportan la sentencias declaratorias de inconstitucionalidad 195/1994 (facultades tributarias de comprobación e investigación) y 16/1996 (atribuciones y facultades de los consorcios de las Zonas Francas). En la primera se reitera (FJ. 2) que la limitación material de la ley de presupuestos deriva "de las especificidades de su tramitación parlamentaria (que conllevan ciertas limitaciones de la facultades de propuesta, examen y enmienda de las Cortes Generales". En la STC 16/1996, con severas críticas del Abogado

⁵³ El Tribunal, con base a su doctrina, declara que "la Disposición impugnada es contraria a la Constitución por estar contenida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado (art. 134.2 CE)".

⁵⁴ Reproduce en esencia lo manifestado en el voto particular a la STC 76/1992, por lo que concluye que la sentencia del pleno supone "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".

del Estado a la doctrina del Tribunal⁵⁵, recuerda (FJ. 6) su doctrina (vertida en la sentencia 76/1992)⁵⁶. Tampoco, en ambas sentencias, entra el Tribunal en el examen del trámite parlamentario de aprobación de los preceptos cuestionados⁵⁷. En la primera de esas resoluciones reiteran su disidencia los magistrados L. López Guerra y P. Cruz Villalón⁵⁸.

4. En la sentencia 61/1997 (prórroga de la delegación legislativa para elaborar el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana), el Tribunal, con base en los parámetros utilizados en la sentencia 76/1992 y dado que a su juicio el precepto no regula materia alguna⁵⁹, sostiene (FJ. 2b) que la cláusula de delegación impugnada "no supone en modo alguno una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo", dado que las "facultades de examen, enmienda y aprobación de las Cámaras Legislativas fueron ejercidas plenamente al aprobar la Ley 8/1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, que modificó el texto refundido de la Ley del Suelo de 1976 entonces en vigor"; por tanto, sin que nada "haya sido hurtado al debate parlamentario ni se han menoscabado las potestades legislativas de las Cortes Generales y el respeto a las minorías parlamentarias en el

⁵⁵ Sostiene (Antecedente 10) que las peculiaridades del artículo 134.1, 6 y 7 CE se predicán de todos los proyectos, proposiciones o enmiendas que impliquen aumento de gastos o disminución de ingresos, no sólo de las enmiendas al proyecto de ley de presupuestos. Por tanto, no hay restricción alguna para el examen, enmienda y aprobación de los preceptos incluidos en la ley de presupuestos cuando no se produzca el reseñado aumento de gastos o disminución de ingresos. Además, a su juicio, el resto de preceptos que los Reglamentos parlamentarios dedican a la tramitación de la ley de presupuestos carecen de virtualidad restrictiva de la función parlamentaria y sólo la tienen ordenadora o adaptativa (preferencia de trámite, debate de totalidad en el Congreso para fijar las cuantías globales, etc).

⁵⁶ FJ. 6: "El cumplimiento de estas dos condiciones resulta, pues, necesario para justificar la restricción de las competencias del Poder Legislativo, propias de las Leyes de Presupuestos".

⁵⁷ En aplicación de su ya consolidada doctrina, concluye el Tribunal que las normas impugnadas "desbordan la función constitucionalmente reservada a este tipo de leyes y vulneran el artículo 134.2 CE" (STC 195/1994); y que "la Disposición impugnada es contraria a la Constitución (art. 134.2) por estar contenida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado" (STC 16/1996).

⁵⁸ De nuevo, el voto particular de L. López Guerra y la adhesión al mismo de P. Cruz Villalón, en donde se insiste que la inclusión de normas, como las declaradas inconstitucionales, en la ley de presupuestos "suponga, en modo alguno, una vulneración de las disposiciones del artículo 134 CE".

⁵⁹ Ya dijimos que esta resolución nos recuerda la 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), en las que el TS decide no elevar cuestión de inconstitucionalidad acerca de la Disposición adicional decimocuarta de la Ley presupuestaria 33/1987, sobre declaración de utilidad pública de la construcción de nuevos centros penitenciarios a los efectos de expropiación forzosa. Ello, por tratarse, según este Tribunal, de un precepto que, por su propia naturaleza, carece de contenido sustantivo. También en estas sentencias (con cita de las SSTC 63/1986, 65/1987, 134/1987, 76/1992 y 178/1994) hace entrar en juego las peculiaridades procedimentales de estas leyes como uno de los elementos que utiliza el Tribunal Constitucional en su doctrina sobre la delimitación del contenido material de las mismas. Ahora bien, a diferencia de la STC 61/1997, y de forma poco clara (según nuestro parecer), entiende el TS que, al no regular materia alguna, el precepto no requiere de un trámite especial de examen o enmiendas. En efecto, manifiesta en relación a la Disposición cuestionada: "ni se restringen las competencias del Poder Legislativo con su singular tramitación porque, dada la indicada naturaleza de la declaración genérica de utilidad pública, no se merman las facultades de examen y enmienda de este Poder, ya que tal acto legislativo se reduce a pronunciar dicha declaración, sin que, al agotarse en sí misma, precise un trámite especial de examen o enmiendas pues, planteada ante las Cámaras, obtendrá o no su aprobación por las Cortes Generales" (de idéntico tenor literal, en la STS de 7 de mayo de 1996, FD. Tercero; y en la STS de 6 de octubre de 1998, FD. Cuarto).

sentido proscrito por la Constitución como consecuencia de la utilización por un procedimiento legislativo especial, como es el presupuestario", "ni tampoco el debate presupuestario y el contenido primordial que caracteriza a la Ley de Presupuestos han resultado desvirtuados por la introducción en ella de una peculiar delegación legislativa como la aquí contemplada"⁶⁰.

5. La quinta declaración de inconstitucionalidad se produce con la STC 203/1998 (reforma del sistema sanitario de atención primaria, en concreto, reglas para la provisión de puestos de trabajo del personal sanitario). Subraya (FJ. 3) las peculiaridades procedimentales de estas leyes, singularidades que conecta con la función constitucional y el contenido de las mismas⁶¹. Tampoco aquí acude al análisis de las actuaciones parlamentarias de aprobación de los preceptos cuestionados⁶².

6. En la STC 131/1999 (plan de recuperación de espacios en oficinas judiciales), otra vez con alegaciones del Abogado del Estado ciertamente beligerantes frente a esta jurisprudencia constitucional⁶³, el Tribunal trae (FJ. 2) nuevamente el aspecto procedimental en su doctrina acerca de los límites materiales de estas leyes⁶⁴. Concluye (FJ. 4) que no puede apreciarse que la inclusión de la regulación contenida en la disposición impugnada

⁶⁰ De extrañío, o anecdótico, calificamos el dato de que el Tribunal manifieste que "las facultades de examen, enmienda y aprobación de las Cámaras Legislativas fueron ejercidas plenamente al aprobar la Ley 8/1990", Ley que contenía por vez primera la delegación legislativa, y que nada diga respecto de si las facultades parlamentarias fueron ejercidas plenamente al aprobar la Disposición final quinta de la Ley 31/1991, de PGE para 1992, la impugnada precisamente por posible vulneración de los límites materiales al contenido de las leyes presupuestarias estatales. En el mismo sentido, Virgala Foruria, E., "La sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 y el ejercicio de la delegación legislativa", *La Ley*, cit., p. 4; también Toscano Ortega, J.A., "Balance de la jurisprudencia constitucional sobre el contenido de la ley de presupuestos generales del Estado: a propósito de la STC 61/1997 (*Ley del Suelo*)", cit., p. 307.

⁶¹ Recuerda el Tribunal (FJ. 3) que la ley de presupuestos es "una verdadera Ley, lo cual no ha impedido subrayar su peculiaridad consistente en que el ejercicio del poder legislativo por las Cortes Generales está condicionado en estos casos por las disposiciones contenidas en los apartados 1º, 6º y 7º del art. 134 CE y por las restricciones impuestas a su tramitación parlamentaria por los Reglamentos de las Cámaras". A lo que añade: "Estas peculiaridades derivan, a su vez, de la función que el art. 134.2 CE de la Norma fundamental atribuye a estas leyes", "Estas peculiaridades de la Ley de Presupuestos condicionan su posible contenido". Tras describir las dos condiciones para la inclusión lícita de materias en ley de presupuestos, vuelve a reproducir en el mismo Fundamento su doctrina: "La inclusión de normas en las que no se da esas condiciones en la Ley anual de Presupuestos puede ser contraria a la Constitución por suponer una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional".

⁶² Concluye (FJ. 5) que esos preceptos no entran dentro del contenido admisible, por lo que "resultan inconstitucionales por contravenir lo dispuesto en el art. 134.2 CE".

⁶³ Por lo que toca a la especialidad procedimental presupuestaria, con cita y en la línea de la STC 65/1987 y del voto particular de la STC 76/1992, el Letrado del Estado defiende (Antecedente 7) que el artículo 134.6 CE es aplicable a todas las leyes, pues la exigencia de conformidad del Gobierno debe exigirse (también en leyes que no son de presupuestos) siempre que se trate de proposiciones o enmiendas que impliquen aumento del gasto o disminución de los ingresos. Además, manifiesta que acudir al "argumento procedimental" impone el examen caso por caso de la concurrencia de efectivas restricciones al debate parlamentario del precepto impugnado, respecto de su discusión en el trámite legislativo común.

⁶⁴ Vuelve a decir (FJ. 2): "En cuanto a la segunda condición, hemos sostenido que la inclusión injustificada de estas materias en la Ley anual de Presupuestos puede ser contraria a la Constitución por suponer una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen de examen y enmienda sin base constitucional alguna... el cumplimiento de estas dos condiciones resulta, pues, necesario para justificar la restricción de las competencias del poder legislativo, propia de las leyes de Presupuestos".

"suponga una indebida restricción a la potestad legislativa de las Cortes Generales por exceder el ámbito material de la reserva de ley del Art. 134.2 CE"⁶⁵. Por tanto, al igual que en otras ocasiones, el Tribunal trata las peculiaridades procedimentales de estas leyes como parámetro de constitucionalidad, pero sin entrar en el análisis del procedimiento parlamentario de aprobación de la disposición impugnada.

7. Un matiz en esta doctrina aparece en hasta la fecha la última declaración de inconstitucionalidad, vertida en la STC 234/1999 (fijación de la edad determinante del pase a la situación administrativa de segunda actividad de funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía), proceso en donde nuevamente el Abogado del Estado se muestra muy combativo con esta jurisprudencia constitucional⁶⁶. A diferencia de anteriores resoluciones, el Tribunal, tras recordar los dos criterios de su doctrina, manifiesta (FJ. 4): "La inclusión en la Ley anual de Presupuestos de materias en las que no se den estas condiciones resulta contraria a la Constitución, por suponer una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional". Por tanto, según esta sentencia, la inclusión en ley de presupuestos de materias que no cumplan las referidas condiciones siempre debe resultar (ya no se habla de la posibilidad) contraria a la Constitución, por suponer necesariamente una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo⁶⁷. En esta resolución el Tribunal conecta de forma ineludible las restricciones parlamentarias de estas leyes con la función constitucional de las mismas. Esto es, a su juicio, si el precepto de la ley de presupuestos no respeta la función constitucional de esta ley, siempre debe concluirse una

⁶⁵ Tras analizar (FJ. 3) la conexión de la disposición impugnada con el contenido que puede albergar la ley de presupuestos, concluye el Tribunal (FJ. 4) que no puede apreciarse que la inclusión de la regulación contenida en la disposición impugnada "se halle en contradicción con los mandatos constitucionales, o que suponga una indebida restricción a la potestad legislativa de las Cortes Generales por exceder el ámbito material de la reserva de ley del Art. 134.2 CE".

⁶⁶ De nuevo, sostiene (Antecedente 6º) que por "lo que atañe a las restricciones impuestas a la tramitación parlamentaria, y sin perjuicio de indicar que las mismas afectan a cualquier enmienda que suponga aumento de gastos o disminución de ingresos, se destaca que sería necesario proceder, caso por caso, a examinar la incidencia que pudieran haber tenido esas supuestas restricciones en el resultado normativo finalmente alcanzado".

⁶⁷ Aplicada la doctrina al caso concreto (FJ. 5), concluye (FJ. 6): "Al no poder considerarse la materia regulada por el precepto cuestionado dentro del contenido que constitucionalmente corresponde a las Leyes de Presupuestos, hemos de declarar que la Disposición... es inconstitucional por contravenir lo dispuesto en el art. 134.2 de la Constitución".

restricción ilegítima o indebida de las competencias del poder legislativo.

8. En la penúltima de las sentencias acerca del contenido de estas leyes, la STC 32/2000 (creación de un complemento retributivo para altos cargos), se afirma (FJ. 5) que las singularidades procedimentales de estas leyes justifican la limitación del contenido constitucionalmente posible de las mismas⁶⁸.

Se formulan varios votos particulares. El entonces presidente P. Cruz Villalón, en la misma línea argumental de los anteriores votos particulares en los que prestó su adhesión, insiste en que la doctrina relativa a "la limitación del contenido constitucionalmente posible de las Leyes de Presupuestos", recogida en la STC 76/1992, "representa una restricción injustificada y sin base constitucional suficiente de la potestad legislativa que a las Cortes Generales reconoce el art. 66.2 de la Constitución española". El magistrado M. Jiménez de Parga y Cabrera (al que se adhiere R. de Mendizábal Allende) subraya las peculiaridades procedimentales de estas leyes en el marco de la forma de gobierno que configura la Constitución española⁶⁹.

9. Por último, en el proceso de la STC 109/2001 (la prelación de créditos, en concreto la preferencia de la Seguridad Social en el cobro de determinados créditos), donde las partes centran sus argumentaciones precisamente en la especialidad del procedimiento presupuestario como criterio para la delimitación

⁶⁸ En efecto, sostiene (FJ. 5): "La limitación del contenido constitucionalmente posible de las Leyes de Presupuestos, derivada del art. 134 CE, se encuentra justificada no sólo por la función específica que le atribuye la Constitución... sino también porque se trata de una Ley que, por las peculiaridades y especificidades que presenta su tramitación parlamentaria, conlleva restricciones a las facultades de los órganos legislativos en relación con la tramitación de otros proyectos o proposiciones de Ley". En relación al caso concreto, el Tribunal aprecia (FJ. 6) una relación directa e inmediata con los gastos que integran el Presupuesto.

⁶⁹ Manifiesta (punto 2 del voto particular): "la Ley de Presupuestos no ha de ocasionar un cambio en los estatutos constitucionales de las Cortes Generales y del Gobierno, en perjuicio de las atribuciones de las primeras y en beneficio de la preponderancia del Poder Ejecutivo... La seguridad jurídica exige que se cumplan escrupulosamente los trámites del proceso de producción normativa, respetando las garantías establecidas en cada uno de ellos. No cabe ni eliminar fases ni acortar plazos de discusión parlamentaria, así como tampoco presionar psicológicamente a diputados y senadores. La Ley de Presupuestos ha de aprobarse, como regla general, en una fecha fija del año, mientras que las otras Leyes se debaten en las Cortes, o pueden debatirse, durante largo tiempo de examen y enmiendas, recibiendo su elaboración un tratamiento racionalizado, metódico, desprovisto de agobios". "Es cierto que en su funcionamiento real y efectivo el sistema jurídico-político formalizado por la Constitución Española de 1978 se ha transformado, desde el régimen parlamentario aparentemente anunciado, en un presidencialismo encubierto, con protagonismo claro del Presidente del Gobierno. Pero con nuestro propósito constitucional hemos de esforzarnos para que las Cortes Generales sean los titulares, en plenitud, sin interferencias, de la potestad legislativa del Estado (art. 66.2 CE)".

material del contenido de las leyes de presupuestos⁷⁰, analiza el Tribunal si el precepto controvertido "resulta conforme con los arts. 66.2 y 134.2 de nuestra Constitución". Al recordar su doctrina sobre los "límites constitucionales al contenido material de las Leyes de Presupuestos", recalca (FJ. 5) las peculiaridades de estas leyes, las cuales permiten justificar la limitación material del contenido constitucional de las mismas⁷¹.

3. Una recapitulación de esa jurisprudencia. Las diversas funciones o facetas del criterio de la especialidad procedimental.

En su doctrina sobre los límites constitucionales al contenido material de las leyes de presupuestos del Estado, el Tribunal ha acudido a las peculiaridades y singularidades procedimentales que presentan estas leyes en relación a los demás proyectos o proposiciones de ley, en los términos de los apartados 1, 6 y 7 del artículo 134 CE y de los Reglamentos Parlamentarios. Así, entiende el Tribunal, si una ley de presupuestos contempla materias que van más allá de su "contenido constitucionalmente definido", la regulación de ese exceso

⁷⁰ Muy importantes son algunas alegaciones de las partes, especialmente del Abogado del Estado.

En la cuestión de inconstitucionalidad (Antecedente 1) se defiende que "la función básica de la misma (la ley de presupuestos) es la previsión anual de ingresos y gastos, no considerando que dentro del contenido eventual se pueda incluir tal ampliación por no ser acorde con las limitaciones de las facultades de propuesta, examen y enmienda de las Cortes Generales en relación a la Ley de Presupuestos".

El Fiscal General del Estado subraya (Antecedente 10) que en estos casos el parámetro de constitucionalidad debe buscarse en el artículo 134.2 CE, que no en el 66.2 CE ("el canon de constitucionalidad viene determinado únicamente por el art. 134.2 CE y no por el art. 66.2 CE, que se limita a disponer que <las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos >").

La beligerancia del Abogado del Estado, nuevamente, es manifiesta (Antecedente 4): "entiende que los límites impuestos al contenido eventual o posible de la Ley de Presupuestos por la doctrina consagrada en la STC 76/1992 no resultan con claridad del art. 134 CE y de ningún otro precepto de la CE. Son creación de la doctrina de este Tribunal, basada en una imagen de la Ley de Presupuestos defendible desde el punto de vista de la política jurídica o del arte y técnica de legislar, pero sin base en el texto fundamental". Tras alinearse de nuevo con el voto particular de la STC 76/1992 (cuyo contenido reproduce), sostiene: "La no justificada restricción de la potestad legislativa culminada en la STC 76/1992 convierte a la Ley de Presupuestos en una Ley material <limitada>, lo que demuestra que la polémica sobre el carácter material o formal de esta ley no está tan superada como se ha supuesto. Pero es que esa restricción del contenido posible de la Ley de Presupuestos no se deriva de ninguna <definida previsión constitucional>, sino de la íntima naturaleza (*ex intima natura*) de aquella Ley, es decir, de un hipotético derecho natural presupuestario, que probablemente captará de forma distinta cada espíritu que pretende aprehenderlo".

⁷¹ Reitera el Tribunal (FJ. 5): "su peculiaridad consistente en que el ejercicio del poder legislativo por las Cortes Generales está condicionado en estos casos por las disposiciones contenidas en los apartados 1, 6 y 7 del art. 134 CE y por las restricciones impuestas a su tramitación parlamentaria por los Reglamentos de las Cámaras. Estas peculiaridades derivan, a su vez, de la función que el art. 134.2 de la Norma Fundamental atribuye a estas leyes". Más tarde (en el mismo FJ. 5), señala que "la justificación de la limitación del contenido constitucionalmente posible de las Leyes de Presupuestos se halla, no sólo en la función específica que le atribuye la Constitución... sino también en las peculiaridades y especificidades que presenta su tramitación parlamentaria. Dicha tramitación conlleva restricciones a las facultades de los órganos legislativos en relación con la tramitación de otros proyectos o proposiciones de Ley, al tener sus trámites de enmienda y debate restringidos por las disposiciones de las Cámaras que regulan su procedimiento". Concluye el Tribunal (FJ. 6) que "no cabe negar a la norma cuestionada una repercusión directa sobre los ingresos de la Seguridad Social y, por ende, una legitimación suficiente para servirse del vehículo de la Ley de Presupuestos".

El voto particular que se acompaña a la sentencia nada precisa acerca de las especialidades del procedimiento presupuestario.

material puede reputarse inconstitucional⁷², dada su tramitación por un procedimiento que no es el asignado por la Constitución⁷³.

La especialidad del procedimiento presupuestario, de forma parecida a como ocurre con el principio de la función constitucional, se configura en esta jurisprudencia constitucional como fundamento de la mencionada doctrina y/o parámetro de constitucionalidad en la aplicación de la misma al caso⁷⁴.

En efecto, las peculiaridades de la tramitación parlamentaria de las leyes de presupuestos se muestran en su faceta de fundamento de la doctrina constitucional. En este sentido, los límites al contenido material de las leyes de presupuestos derivan precisamente de las especialidades procedimentales de estas normas, que las hace diferentes del resto de leyes. Desde esta óptica, el criterio procedimental se utiliza como fundamento autónomo de la doctrina constitucional⁷⁵; pero en ocasiones se vincula o asocia a otro criterio de fundamentación de la doctrina del Tribunal, como es la función constitucional⁷⁶.

También como canon de constitucionalidad cuando el Tribunal

⁷² Con la salvedad, como hemos expuesto, de lo sustentado en la STC 234/1999.

⁷³ Lo que puede comportar una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional alguna (artículo 66.2).

Por lo que se refiere a la especialidad procedimental, una descripción de esta jurisprudencia constitucional puede verse en algunos Dictámenes del Consejo Consultivo de Cataluña. Así, los núm. 13/1982, de 26 de enero, Fundamento II; 56/1984, de 24 de enero, Fundamento V; 142/1988, de 1 de marzo, Fundamento I; 153/1988, de 23 de diciembre, Fundamento III; 210/1998, de 29 de diciembre, Fundamento II. También en algunos Dictámenes del Consejo Consultivo de Andalucía, los núm. 19/1994, de 27 de octubre, Fundamento II; 64/1995, de 20 de octubre, Fundamento II.

⁷⁴ Y sin olvidar que, en el marco de la doctrina del Tribunal sobre el artículo 134.7 CE, son estas peculiaridades de tipo procedimental las que determinan "que la propia Constitución reduzca el papel de la Ley de Presupuestos, como vehículo de reformas tributarias" (STC 27/1981, FJ. 2). Al respecto, consúltese lo que diremos en el apartado IV.3 de este Capítulo.

⁷⁵ Antes de la consolidación de esta doctrina, en la STC 65/1987 (incompatibilidad de pensiones y haberes activos, e integración de personal de diferentes Administraciones y Organismos en diversos regímenes de la Seguridad Social) el Tribunal señala la posibilidad, la potencialidad de que la inclusión injustificada de materias sin incidencia en la disciplina presupuestaria comporte una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, por disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional (FJ. 5). Posteriormente, en las SSTC 76/1992 (ejecución forzosa de deudas tributarias que implican la entrada en el domicilio del deudor, FJ. 4a); 178/1994 (supresión de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana como corporaciones de Derecho público, FJ. 5); 195/1994 (facultades tributarias de comprobación e investigación, FJ. 2); 16/1996 (atribuciones y facultades de los Consorcios de las Zonas Francas, FJ. 6); 61/1997 (prórroga de delegación legislativa para elaborar el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, FJ. 2b); 203/1998 (reforma del sistema sanitario de atención primaria, FJ. 3); 131/1999 (plan de recuperación de espacios en oficinas judiciales, FJ. 2); 234/1999 (fijación de la edad determinante del pase a la situación administrativa de segunda actividad de funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, FJ. 4); 32/2000 (creación de un complemento retributivo para altos cargos, FJ. 5); 109/2001 (prelación de créditos, en concreto la preferencia de la Seguridad Social en el cobro de sus créditos, FJ. 5).

⁷⁶ SSTC 76/1992 (ejecución forzosa de deudas tributarias que implican la entrada en el domicilio del deudor, FJ. 4a); 237/1992 (fijación de un incremento global de las retribuciones del personal al servicio de las CCAA y las Corporaciones Locales, y la prohibición de financiar con dinero público mutualidades no integradas en la Seguridad Social, FJ. 3); 178/1994 (supresión de las Cámaras de la Propiedad Urbana como corporaciones de Derecho Público, FJ. 5); 16/1996 (atribuciones y facultades de los consorcios de las Zonas Francas, FJ. 6); 61/1997 (prórroga de la delegación legislativa para elaborar el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, FJ. 2b); 203/1998 (reforma del sistema sanitario de atención primaria, FJ. 3); 131/1999 (plan de recuperación de espacios en oficinas judiciales, FJ. 2); 234/1999 (fijación de la edad determinante del pase a la situación administrativa de segunda actividad de funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, FJ. 4); 109/2001 (la prelación de créditos, en concreto la preferencia de la Seguridad Social en el cobro de sus créditos, FJ. 5).

aplica su doctrina⁷⁷. A veces se utiliza junto a los otros criterios de la función constitucional⁷⁸ y la seguridad jurídica⁷⁹, convertidos también en cánones de constitucionalidad. Ahora bien, sólo en contadas resoluciones el Tribunal examina el iter parlamentario de elaboración de la norma impugnada a los efectos de verificar si realmente se ha restringido indebidamente la actuación de los parlamentarios⁸⁰.

Y no debemos olvidar que en algunas resoluciones el Tribunal nada dice acerca de estas peculiaridades procedimentales⁸¹, o se limita a mencionarlas sin otorgarles mayor alcance de cara a fundamentar la limitación material del contenido de estas leyes⁸².

Descrita la jurisprudencia constitucional, a continuación procedemos al análisis de aquellos apartados del artículo 134 CE que configuran peculiaridades procedimentales. Ello con el objeto de analizar si tales peculiaridades son relevantes para justificar una reducción del contenido material de estas leyes⁸³.

⁷⁷ Claramente, en la STC 65/1987 (incompatibilidad de pensiones y haberes activos, e integración de personal de diferentes Administraciones y Organismos en diversos regímenes de la Seguridad Social), donde concluye (FJ. 6): "no puede apreciarse que la inclusión de la regulación contenida en la Disposición... suponga una indebida restricción a las potestades de enmienda de las Cámaras por no encontrarse en relación directa con las previsiones de ingresos o habilitaciones de gastos". Posteriormente, en las SSTC 61/1997 (prórroga de la delegación legislativa para elaborar el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, FJ. 2b); 131/1999 (plan de recuperación de espacios en oficinas judiciales, FJ. 3); 234/1999 (fijación de la edad determinante del pase a la situación administrativa de segunda actividad de funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, FJ. 4).

⁷⁸ SSTC 61/1997 (prórroga de la delegación legislativa para elaborar el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, FJ. 2b); 234/1999 (fijación de la edad determinante del pase a la situación administrativa de segunda actividad de funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, FJ. 4).

⁷⁹ SSTC 61/1997 (prórroga de la delegación legislativa para elaborar el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, FJ. 2b); 234/1999 (fijación de la edad determinante del pase a la situación administrativa de segunda actividad de funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, FJ. 4).

⁸⁰ SSTC 65/1987 (incompatibilidad de pensiones y haberes activos, e integración de personal de diferentes Administraciones y Organismos en diversos regímenes de la Seguridad Social, FJ. 5); 61/1997 (prórroga de la delegación legislativa para elaborar el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, FJ. 2b).

⁸¹ SSTC 84/1982 (transferencia de servicios del Estado a las Corporaciones Locales); 63/1986 (fijación de un límite máximo de las retribuciones de personal al servicio de las CCAA y de los organismos dependientes de las mismas); 188/1988 (incompatibilidad de pensiones y haberes activos); 65, 66 y 67/1990 (incompatibilidad de pensiones y haberes activos en sucesivas leyes presupuestarias); 96/1990 (fijación de un límite máximo al aumento de las retribuciones del personal del sector público).

⁸² SSTC 134/1987 (fijación de un límite máximo del importe de las pensiones causadas para el año 1984, FJ. 6, *in fine*); 237/1992 (fijación de un incremento global de las retribuciones del personal al servicio de las CCAA y las Corporaciones Locales, y la prohibición de financiar con dinero público mutualidades no integradas en la Seguridad Social, FJ. 3); 83/1993 (límite de la cuantía del reconocimiento, actualización y concurrencia de pensiones públicas, en diversas leyes presupuestarias, FJ. 3).

⁸³ Pero también con la finalidad de examinar si, en los supuestos de regulación en ley de presupuestos de materias que exceden del contenido posible (definido por el Tribunal Constitucional), puede concluirse una ilegítima, indebida o injustificada restricción de las competencias del poder legislativo que pueda fundamentar una declaración de inconstitucionalidad.

Por su rigor y sistemática en el tratamiento crítico de las argumentaciones vertidas por el Tribunal Constitucional acerca de las singularidades procedimentales del artículo 134 CE, ejemplar es el estudio de Jiménez Díaz, A., "Ley de Presupuestos: Seguridad jurídica y principios de relación entre normas", *REDF*, núm. 82, 1994. También pueden consultarse los estudios de Toscano Ortega, J.A., "La función y el contenido de las leyes de presupuestos en la jurisprudencia constitucional", *RVAP*, núm. 47 (I), 1997; y "El contenido de las leyes de presupuestos del Estado y las restricciones que sufre el Parlamento en la tramitación de estas leyes: un análisis de jurisprudencia constitucional", *Revista del Centro de Estudios Financieros, Contabilidad y Tributación*, núm. 172, 1997.

Las principales críticas a la utilización del criterio de la especialidad procedimental (votos particulares, alegaciones de las partes en los procesos

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.

1. La iniciativa legislativa en materia presupuestaria del artículo 134.1 CE.

Según el apartado 1 del artículo 134 CE: "Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado"⁸⁴. Buena parte de la doctrina ha visto en este precepto constitucional una peculiaridad de las leyes de presupuestos frente al resto de leyes⁸⁵. Singularidad de naturaleza procedimental que, a juicio del Tribunal Constitucional, justifica la constricción del contenido de estas leyes, y que,

constitucionales, objeciones doctrinales, seguimiento o no de esa jurisprudencia constitucional por los Tribunales de Justicia y órganos consultivos) las tratamos en el marco de cada una de las peculiaridades procedimentales, que seguidamente analizamos por apartados.

⁸⁴ La actual Constitución atribuye al Gobierno el monopolio de la elaboración del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, siguiendo la línea de nuestro constitucionalismo histórico (véanse los artículos 341 de la Constitución de 1812; 72 de la Constitución de 1837; 75 de la de 1845; 100 párrafo primero de la de 1869; 85 de la Constitución de 1876 y 100.1 de la Constitución de 1931) y del Derecho comparado (por ejemplo, los artículos 100 de la Constitución alemana de 1949; 81 párrafo primero de la italiana de 1947; 47.1 de la Constitución francesa de 1958; o también el 108.2 de la Constitución portuguesa de 1976). Dado el carácter excluyente de esa iniciativa legislativa, no caben proposiciones de ley de presupuestos generales del Estado provenientes de los grupos parlamentarios, de las Comunidades Autónomas o de la iniciativa legislativa popular.

Hay quien ha distinguido entre la elaboración de los Presupuestos (artículo 134.1 CE) y la iniciativa legislativa presupuestaria (artículo 134.3 CE), pero, en todo caso, ambas se encuentran exclusivamente en manos del Gobierno (Soler Roch, M.T., "Los Presupuestos Generales del Estado en el artículo 134 de la Constitución", *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Valencia, 1980, p. 383).

⁸⁵ Esa peculiaridad se justifica por la doctrina de manera diversa. De forma minoritaria, hay quienes, partiendo de la distinción entre el Presupuesto y la ley que lo aprueba, niegan la naturaleza de proyecto de ley al documento elaborado y remitido por el Gobierno al Congreso de los Diputados (entre esos pocos autores, destaca Escribano López, *Presupuesto del Estado y Constitución*, Madrid, 1981, especialmente pp. 252 a 270; en este mismo sentido, véanse las alegaciones del representante del Gobierno vasco en el proceso de la STC 14/1986, al entender que no cabe incardinar la fase de elaboración de los Presupuestos dentro de la iniciativa legislativa -Antecedente 3-). La mayoría de la doctrina justifica ese monopolio de elaboración en favor del Gobierno en el equilibrio constitucional de poderes en la materia presupuestaria, consistente en la atribución al Gobierno de la elaboración y ejecución de los Presupuestos y al Parlamento su aprobación y control (entre esos muchos autores, García García, J.L., "Examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado", *Funciones financieras de las Cortes Generales*, Madrid, 1985, p. 295; Rodríguez Bereijo, A., "La Ley de Presupuestos en la Constitución española de 1978", *Hacienda y Constitución*, Madrid, 1979, pp. 222-223; Soler Roch, M.T., "Los Presupuestos Generales del Estado en el artículo 134 de la Constitución", *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Valencia, 1980, p. 372).

De entre los órganos constitucionales que son titulares de la iniciativa legislativa, resulta evidente que sólo puede ser el Gobierno, que dirige la política del Estado (artículo 97 CE), el único preparado y capaz para la elaboración a través de la Administración de un documento tan complejo y técnico, y con tanta incidencia en la vida política, económica y social, como es el que contiene los Presupuestos Generales del Estado. Ahora bien, ello no sería impedimento constitucional (de cara a facilitar el posterior examen, enmienda y aprobación de la ley que los ha de contener, y el control de su ejecución) para admitir alguna forma de participación del Parlamento en la preparación del documento presupuestario, como pudiera resultar del sistema de "hearings" (comités consultivos de naturaleza mixta del Parlamento y la Administración). Sobre estos aspectos, Martínez Lago, M.A., *Ley de Presupuestos y Constitución (Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria)*, Valladolid, 1998, que no se muestra partidario de admitir la presentación por los parlamentarios de una enmienda a la totalidad de texto alternativo al proyecto de ley de presupuestos, entre otras razones, porque ello "obligaría igualmente a admitir que el grupo parlamentario que la propuso cuenta con los medios e información suficientes para formular una propuesta absolutamente distinta a la postulada por el Gobierno. Y esto, al menos en la situación actual, sobre la que pesan diversos factores -entre otros, la escasa información que posee el Parlamento sobre el Presupuesto- resulta poco creíble", p. 167; y Menéndez Moreno, A., *La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado*, Valladolid, 1988, p. 96. Con anterioridad a la Constitución de 1978, puede verse Bayón Marín, I., *Aprobación y control de los gastos públicos*, Madrid, 1972, p. 89, acerca del escaso éxito práctico de los intentos de generalizar fórmulas de participación del Parlamento en la preparación del documento presupuestario.

Los Presupuestos del Estado los elabora el Gobierno de conformidad con los artículos 54 y 55 del actual TRLGP, si bien anualmente el Ministerio de Economía y Hacienda a través de una Orden fija las normas para esa elaboración. Un elenco de esas Órdenes ministeriales puede consultarse en el apartado II.5 de los Anexos finales de este trabajo.

en el supuesto de regulación de una materia ajena a su contenido "constitucionalmente definido", puede traducirse en una restricción ilegítima de las competencias que el artículo 66.2 CE asigna al Parlamento.

El artículo 134.1 CE debe conectarse con la regla general que en materia de iniciativa legislativa prevé el artículo 87.1 CE, conforme al cual se confiere la titularidad de esa iniciativa, entre otros, al Gobierno, Congreso y Senado, de forma indistinta⁸⁶.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional, en sus planteamientos, parece que no ha tenido en cuenta este último precepto. Esto es, deduce que el Gobierno sólo puede utilizar la iniciativa legislativa del artículo 134.1 CE cuando la misma trae causa de ese contenido admisible, de forma que si introduce en esa iniciativa otras materias, la consecuencia que se puede derivar es la inconstitucionalidad, por restricción ilegítima de las competencias del Parlamento.

En contra de ese planteamiento podría sostenerse que esa iniciativa de regular mediante leyes de presupuestos materias extrapresupuestarias no es inconstitucional, sino que, bien al contrario, queda constitucionalmente amparada por la iniciativa legislativa que el artículo 87.1 reconoce de forma general y para

⁸⁶ Dispone este precepto: "La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras". Ello sin perjuicio de lo que establecen los apartados 2 (en favor de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas) y 3 (sobre la iniciativa legislativa popular, con exclusión de la materia tributaria). En el mismo sentido, el artículo 108 RCD.

Sin faltarles razón, algunos autores, en el marco de una visión crítica del principio de equilibrio de poderes que para la materia presupuestaria ha afirmado la mayoría de la doctrina, cuestionan que el artículo 134.1 CE consagre una auténtica especialidad procedimental en relación al resto de normas legales. En este sentido, sobre todo, Menéndez Moreno, A. (*La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado*, Valladolid, 1988, pp. 83-93), al afirmar que ese equilibrio de poderes, con que buena parte de la doctrina justifica la peculiaridad del artículo 134.1 CE, no se constata sólo en el ámbito estrictamente presupuestario sino en cualquier otro ámbito material legal, pues el artículo 97 CE otorga al Gobierno la dirección y ejecución de la política del Estado. La misma consideración debe predicarse de la iniciativa legislativa, "conferida por la Constitución al Gobierno de modo exclusivo para la materia presupuestaria, pero otorgada además con carácter general en el ya citado artículo 87, de tal manera que el mencionado equilibrio de poderes reflejado en las Leyes de Presupuestos, puede y debe predicarse también de todas aquellas otras Leyes -que son, en la práctica, la mayoría- en las cuales además de su ejecución, el Gobierno se encarga de su elaboración y presentación como Proyectos de Ley" (p. 83); en esta dirección, manifiesta "El Gobierno es, efectivamente, de entre todos los órganos y formas de ejercer la iniciativa parlamentaria, el único que podía hacerlo respecto de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, lo cual, por otra parte, no supone sino la atribución en exclusiva al Gobierno para una materia concreta, de una facultad que tiene ya concedida con carácter general, cual es la de la iniciativa legislativa. Dar actualmente más significación a este papel del Gobierno en la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos, o atribuir a dicho papel una naturaleza jurídica distinta y exclusiva, resulta, a la vista de lo señalado, exagerado y superfluo" (p. 96). Por otro lado, este autor conecta la iniciativa legislativa del Gobierno con las limitaciones en materia tributaria del artículo 134.7 CE: "cabe estimar que, puesto que el Gobierno tiene la iniciativa legislativa general otorgada por el artículo 87, y por tanto también la iniciativa en materia de legislación tributaria, no tiene sentido que se la cercene el artículo 134.7 de la Constitución" (p. 97). En relación al equilibrio de poderes en la materia presupuestaria, véase también lo que sostiene Martínez Lago, M.A. (*Ley de Presupuestos y Constitución (Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria)*, Valladolid, 1998), acerca de la "plasmación constitucional del principio de competencia" (pp. 36-49), donde afirma que "Ese principio de competencia o legalidad presupuestaria, plasmado constitucionalmente en el artículo 134.1 CE tiene una naturaleza no sustantiva, sino instrumental, es una norma sulla normazione o principio sobre la producción normativa" (p. 44); "el compromiso de poderes que dicho principio encarna, no puede entenderse como equivalente de un verdadero equilibrio entre quien debe preparar y ejecutar el Presupuesto y quien debe aprobarlo y controlar su ejecución, sencillamente porque la distribución de competencias en materia presupuestaria está sujeta a múltiples matizaciones que excluyen un equilibrio de poderes entre el Gobierno y el Parlamento" (p. 39).

todas las materias (salvo las expresamente prohibidas por la Constitución) al Gobierno⁸⁷.

De aceptar esto último, el único problema que se plantearía sería determinar si el Gobierno puede hacer uso de ambas iniciativas (las de los artículos 134.1 y 87.1 CE) de forma conjunta, o bien de forma separada (mediante diferentes proyectos)⁸⁸.

En cualquier caso, nos queda clara la inexistencia de restricciones parlamentarias de carácter ilegítimo, pues las Cortes, aún tratándose de regulaciones por ley de presupuestos de materias que caen fuera de ese contenido admisible (según el Tribunal), mantienen su facultad de ejercer iniciativas de carácter alternativo sobre esa materia no presupuestaria (y ello con independencia de la manera con que el Gobierno haga uso de su iniciativa). A favor de ello traemos el artículo 89.1 CE, al considerar que la prioridad que debe darse a los proyectos de ley no imposibilita el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de sus titulares, entre ellos, como se ha visto, las Cámaras legislativas⁸⁹.

Pero el debate todavía puede enriquecerse más. De forma contraria a lo anteriormente expuesto, y a favor de la tesis a la que llega el Tribunal Constitucional, se podría replicar que como consecuencia de la inclusión por parte del Gobierno en el proyecto de ley de presupuestos de cualquier materia (sea o no presupuestaria) se produce una suerte de congelación de iniciativa, una especie de reserva de iniciativa en favor del propio Gobierno con efectos hacia el futuro. En este contexto, la iniciativa gubernamental de incluir en ley de presupuestos una materia ajena a ese contenido constitucionalmente admisible impide (y consiguientemente, restringe) la actuación del poder

⁸⁷ A ello podría añadirse que "el Gobierno, al formular un proyecto no incumple, aún, ninguna norma" (Querol Bellido, V., "Las modificaciones legislativas mediante el articulado de las Leyes anuales de Presupuestos del Estado", *PGP*, núm. 23, 1985, p. 109; en el mismo sentido, Menéndez Moreno, A., *La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado*, Valladolid, 1988, p. 97 en n. 181).

⁸⁸ Acerca de esta última opción, ya dijimos que algunos órganos consultivos han sugerido que, desde la perspectiva de una correcta técnica legislativa en la línea de reservar el procedimiento especial de aprobación de los Presupuestos al contenido estrictamente presupuestario, las prácticas normativas consistentes en incluir en estas leyes materias no presupuestarias debieran ser evitadas, constituyendo el objetivo de iniciativas legislativas autónomas, diferentes de la presupuestaria. Véanse los Dictámenes del Consejo de Estado y del Consejo Consultivo andaluz anotados en el apartado I del presente Capítulo.

⁸⁹ Establece el precepto citado: "La tramitación de las proposiciones de ley se regulará por los Reglamentos de las Cámaras, sin que la prioridad debida a los proyectos de ley impida el ejercicio de la iniciativa legislativa en los términos regulados en el artículo 87".

legislativo, por ejercicio indebido o ilegítimo de las facultades que el artículo 134.1 CE atribuye al Gobierno.

A su vez, esta última argumentación puede fácilmente merecer una contrarréplica: también el artículo 134.1 CE puede interpretarse literalmente (sólo dice que el Gobierno elabora los Presupuestos Generales del Estado) en el sentido de entender que la iniciativa gubernamental queda relegada únicamente al ámbito estrictamente presupuestario (con amparo en el artículo 134.2 CE: ingresos y gastos), de manera que una regulación que exceda de este concreto ámbito no es obstáculo para otras iniciativas parlamentarias sobre tal materia (amparadas en el artículo 87.1 CE: por ejemplo, el contenido eventual)⁹⁰.

Por las razones expuestas, podemos extraer una conclusión: la peculiaridad relativa a la iniciativa legislativa en la presentación del proyecto de Presupuestos Generales del Estado no se muestra afectada ni perturbada por el hecho de pretender amparar desde la Constitución una concepción material de la ley de presupuestos comprensiva bien de un contenido máximo (como ha hecho el Tribunal), bien de un contenido más amplio o extensivo⁹¹.

2. Los límites al derecho de enmienda del artículo 134.6 CE.

A) El artículo 134.6 CE: antecedentes, génesis y Derecho comparado.

Se ha señalado que la más importante de las peculiaridades

⁹⁰ Sobre algunas de estas argumentaciones, puede verse Jiménez Díaz, A., "Ley de Presupuestos: Seguridad jurídica y principios de relación entre normas", *REDF*, núm. 82, 1994, pp. 305-306.

⁹¹ Claramente, el Tribunal Constitucional en un pronunciamiento acerca del contenido tributario de las leyes de presupuestos autonómicas, a diferencia de lo afirmado en su doctrina sobre el ámbito material de las leyes de presupuestos del Estado, no ve en la reserva de iniciativa legislativa presupuestaria una restricción procedimental en relación al resto de leyes. En efecto, en la sentencia 116/1994 (reducción de la bonificación en la Contribución Territorial Urbana de las viviendas de protección oficial, operada a través de una ley de presupuestos navarra), en el marco de la posible aplicación de su doctrina sobre el artículo 134 CE a las leyes de presupuestos autonómicas, manifiesta en relación a las normas que disciplinan el procedimiento parlamentario en dicha Comunidad Autónoma (FJ. 8): "La única especificidad es la reserva de iniciativa a favor del Gobierno, pero el Parlamento no ve minoradas sus facultades de debate y enmienda en relación a los demás proyectos de Ley".

También, de forma clara, el Consejo Consultivo de Andalucía. Éste, en relación a la necesidad de que la iniciativa legislativa presupuestaria parta del Consejo de Gobierno, a la luz de la normativa aplicable a esa Comunidad, observa una identidad sustancial entre los procedimientos legislativos ordinario y presupuestario, por lo que "se podría llegar a concluir que el contenido de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma podría extenderse, además de al núcleo esencial e indispensable constituido por la previsión de ingresos y la autorización de gastos, a cuantas otras materias objeto de regulación por Ley se estime necesario o conveniente recoger" (si bien, como veremos, sí afirma la existencia de la peculiaridad procedimental consistente en la limitación temporal del Parlamento para la aprobación de estas leyes, por lo que no llega a la conclusión anteriormente apuntada). Véase el Fundamento II.C de los siguientes Dictámenes: 19/1994, de 27 de octubre; 64/1995, de 20 de octubre; 56/1996, de 20 de mayo.

procedimentales que afectan a las leyes de presupuestos es la prevista en el artículo 134.6 CE, que reza: "Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación". Se trata de las limitaciones al derecho de enmienda que sufren las Cortes en el procedimiento presupuestario, dada la necesaria conformidad del Gobierno para la tramitación de toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios. Aquí, también el Tribunal Costitucional ha visto una especialidad procedimental que justifica la reducción del contenido material de estas leyes, así como la posibilidad de una restricción indebida de las competencias del poder legislativo si se regula por ley de presupuestos una materia que excede de ese contenido máximo constitucionalmente definido.

Ese precepto se sitúa tras otro, el artículo 134.5 CE, que señala: "Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario".

Ambos preceptos, sin apenas antecedentes en nuestra historia constitucional⁹², han ido de la mano en casi todo el procedimiento de elaboración parlamentaria del actual artículo 134 CE⁹³.

⁹² Limitaciones a la actuación parlamentaria en el procedimiento presupuestario se formulan por vez primera en la Constitución de 1931, pero con un alcance diverso del actual artículo 134.6 CE. El artículo 108 de la Constitución republicana circunscribía esas limitaciones a aquellas enmiendas a la ley de presupuestos que implicaran un aumento del crédito, sin exigencia alguna de conformidad gubernamental (el precepto rezaba: "Las Cortes no podrán presentar enmiendas sobre aumento de créditos a ningún artículo ni capítulo del proyecto de Presupuestos, a no ser con la firma de la décima parte de sus miembros. Su aprobación requerirá el voto favorable de la mayoría del Congreso"). Más parecida a la redacción actual era la del artículo 58.II, último inciso, de la Ley Orgánica del Estado de 1967 ("Toda proposición o enmienda a un proyecto o proposición de ley que entrañe aumento de gastos o disminución de ingresos, necesitará la conformidad del Gobierno para su tramitación").

Y como antecedente del vigente artículo 134.5 CE debe citarse el artículo 54.II, primer inciso, de la precitada Ley de 1967, del siguiente tenor literal: "Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, sólo el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento de los gastos públicos o disminución de los ingresos".

⁹³ Ambos apartados aparecían en un mismo apartado, el núm. 5, del artículo 124 del Anteproyecto de Constitución: "Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, únicamente el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos, y toda proposición o enmienda que entrañe aumento del gasto o disminución de ingresos requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación" (*Boletín Oficial de las Cortes*, núm. 44, de 5 de enero de 1978). Una vez concluida la presentación de enmiendas, en el Informe de la Ponencia pasa a ser el artículo 126.5, con idéntico texto (*Boletín Oficial de las Cortes*, núm. 82, de 17 de abril de 1978). Algún cambio experimenta su redacción en el Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, convertido entonces en el artículo 128.5: "Aprobados los Presupuest.s Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos que impliquen aumento del gasto o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario. Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación" (*Boletín Oficial de las Cortes* de 1 de julio de 1978; sobre el debate en esta Comisión, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, núm. 87, de 13 de junio de 1978, pp. 3211 y ss). Con la misma redacción y número aparece en el texto del proyecto constitucional aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados (*Boletín Oficial de las Cortes*, núm. 135, de 24 de julio de 1978; en relación al debate en el Pleno, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 112, de 18 de julio de 1978, pp. 4335-4340). Una vez entra el proyecto en el Senado, en el Dictamen de la Comisión de Constitución se procede al deslinde del precepto en

En Derecho comparado, esas limitaciones a la iniciativa y enmienda parlamentarias afectan en algunos Ordenamientos constitucionales europeos a la tramitación del proyecto de ley de presupuestos (por lo general, si bien con algún matiz, exigiendo la conformidad del Gobierno para la tramitación de enmiendas parlamentarias). Ahora bien, en la práctica totalidad de los sistemas constitucionales de nuestro entorno se predicán esas limitaciones de las iniciativas legislativas en materia presupuestaria posteriores a la aprobación de las leyes de presupuestos; y ello como garantía de la no alteración, sin el consentimiento gubernamental, de los Presupuestos inicialmente aprobados.

En el caso español, esa limitación de la actuación parlamentaria se circunscribe sólo al aumento de créditos o la disminución de ingresos presupuestarios, de forma que toda proposición o enmienda que afecte a esas previsiones y autorizaciones presupuestarias sólo puede ser tramitada si concurre la conformidad gubernamental.

De diverso alcance son las experiencias de otros Estados. El caso alemán presenta ciertos paralelismos con el español. Aunque el artículo 113 GG no hace referencia a las limitaciones al derecho de enmienda en el marco del debate de aprobación del proyecto de ley de presupuestos, sí establece limitaciones a la actuación parlamentaria cuando se trata de modificaciones tanto de la ley de presupuestos ya aprobada como de cualquier otra norma legal, siempre y cuando éstas comporten un aumento de gastos o una disminución de ingresos presupuestarios⁹⁴.

los apartados 5 y 6 del nuevo artículo 133 (*Boletín Oficial de las Cortes*, núm. 157, de 6 de octubre de 1978; y acerca del debate en esta Comisión, *Diario de Sesiones del Senado*, Comisión de Constitución, núm. 52, de 8 de septiembre de 1978, pp. 2492-2496). Esa separación es fruto de la aprobación por unanimidad de una enmienda presentada por E. Fuentes Quintana (el debate en relación a esa enmienda, la número 627, formulada por la Agrupación Independiente de Senadores, puede verse en el *Diario de Sesiones del Senado*, Comisión de Constitución, sesión núm. 14, celebrada en fecha 8 de septiembre de 1978; o en Sáinz Moreno, F., *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, Tomo III, Madrid, 1980, pp. 2931-2932). Ninguna variación se produce en el texto aprobado por el Pleno del Senado (*Boletín Oficial de las Cortes*, de 6 de octubre de 1978; *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 64, de 2 de octubre de 1978, p. 3201). Finalmente, en el Dictamen de la Comisión Mixta Congreso-Senado del Proyecto de Constitución aquellos apartados 5 y 6 del artículo 133 pasan a ser los vigentes apartados 5 y 6 del artículo 134 CE (*Boletín Oficial de las Cortes*, núm. 170, de 28 de octubre de 1978).

Sobre la génesis parlamentaria de estos preceptos en el proceso constituyente, pueden consultarse Escribano López, F., *Presupuesto del Estado y Constitución*, Madrid, 1981, pp. 302-317; Menéndez Moreno, A., *La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado*, Valladolid, 1988, pp. 107-109; Martínez Lago, M.A., *Los límites a la iniciativa legislativa de las Cortes Generales en materia presupuestaria*, Madrid, 1990, pp. 147-150; o en *Ley de Presupuestos y Constitución (Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria)*, Valladolid, 1998, pp. 16-18 y 181-182; Recoder de Casso, E., "Los Presupuestos del Estado en el Anteproyecto de Constitución española", en AA.VV., *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, Madrid, 1978, pp. 365 y ss.

⁹⁴ En este sentido, establece el artículo 113.1 GG: "Requieren la aprobación del Gobierno Federal las leyes que eleven los gastos del Presupuesto propuestos por el Gobierno Federal o que impliquen nuevos gastos o los comprometan para el futuro. Lo mismo regirá respecto a las leyes que impliquen disminuciones de los ingresos o que los involucren para el futuro. El Gobierno Federal podrá exigir que el Parlamento Federal aplace su

Menos similitudes con el caso español presenta el italiano. El artículo 81 Cost. en su cuarto y último párrafo no se refiere al debate del proyecto de ley de presupuestos. Al igual que el caso alemán, ese precepto constitucional sólo encuentra su ámbito de aplicación en la tramitación de las leyes de modificación de la ley de presupuestos. También a diferencia de los casos alemán y español, las limitaciones que establece ese precepto (que configura una enmienda constructiva) se refieren únicamente a los gastos (nuevos o a un aumento de los mismos), no a los ingresos, sin que, por último, requiera la conformidad del Gobierno para la tramitación de dichas leyes⁹⁵.

Importantes analogías, pero también una sustancial diferencia, presenta la experiencia francesa en relación a la española. Conforme al artículo 40 de la Constitución francesa de 1958, las limitaciones a la iniciativa y enmienda de los parlamentarios se predicen del proyecto de ley de presupuestos y de las leyes modificativas de la ley presupuestaria, en ambos supuestos, siempre que impliquen un aumento de gastos ("creación o agravación de las cargas públicas") o una disminución de ingresos públicos. Pero, en esos casos se prohíbe radicalmente a los parlamentarios la presentación de proposiciones y enmiendas, a diferencia del caso español, en donde, como sabemos, la tramitación de las mismas queda condicionada al requisito de

decisión sobre tales leyes. En este caso, el Gobierno Federal deberá hacer llegar al Parlamento Federal un dictamen en el plazo de seis semanas".

Asimismo, el Reglamento del Parlamento Federal Alemán, en su Título VIII ("Proyectos de Ley y su tramitación") dedica el artículo 95 al proyecto de ley de presupuestos y el artículo 96 a los proyectos de ley de finanzas (precepto que delimita las materias que deben considerarse financieras). En concreto, el artículo 96.4 configura una enmienda constructiva, al establecer que si el proyecto de ley incide sobre el Presupuesto ya aprobado "la Comisión adjuntará a su ponencia una proposición de cómo se podría cubrir el déficit de ingresos o el exceso de gastos; en caso de que surta efectos sobre los Presupuestos futuros, la Comisión de Presupuestos se manifestará en su Ponencia acerca de las posibilidades de cobertura en el futuro. En el caso de que la Comisión de Presupuestos no pueda presentar ninguna proposición acerca de la cobertura del déficit, el proyecto de ley se presentará al Parlamento Federal, el cual, después de haber oído la fundamentación del Diputado que había presentado el proyecto de ley en cuestión, deliberará y votará únicamente sobre la posibilidad de lograr la cobertura deseada. En el caso de que la posibilidad de lograr una cobertura sea denegada por el Parlamento Federal, el proyecto de Ley referente a las finanzas se considerará despachado".

⁹⁵ Dice el artículo 81 párrafo cuarto Cost.: "Cualquier otra ley que disponga nuevos o mayores gastos, deberá indicar los medios para hacer frente a ellos".

Del Reglamento de la Cámara de los Diputados de Italia, merece destacarse dentro de su Parte Tercera ("Procedimientos de dirección, de control y de información"), su Capítulo XXIII ("Del examen del proyecto de ley financiera, de Presupuestos, de rendición de cuentas, de los documentos de política económica y financiera y de los informes gubernamentales", artículos 119-124). Sobre todo, nos interesa traer aquí su artículo 86.3 (en el marco de la Parte Segunda, "Del procedimiento legislativo", Capítulo XVII, "Del examen en el Pleno"), que se refiere al tratamiento de las enmiendas que implican nuevos gastos o mayores ingresos. Dice el precepto: "Cuando los nuevos artículos adicionales o las enmiendas impliquen mayores gastos o bien disminuciones de ingresos, deberán presentarse en cualquier caso veinticuatro horas antes, como mínimo, de la sesión en que hayan de discutirse. En cuanto hayan sido presentados, se transmitirán a la Comisión de Presupuestos y Programación para que sean examinados y apreciados en punto a sus consecuencias financieras. El Presidente de la Cámara podrá, a instancias del Presidente de la Comisión de Presupuestos y Programación, aplazar el examen de estas enmiendas en el Pleno hasta que se pronuncia sobre ellas la Comisión". Por tanto, la regulación dispuesta en ese Reglamento parlamentario va más allá de lo previsto en el texto constitucional, dado que el tratamiento especial de las enmiendas que puedan suponer consecuencias financieras se predica no sólo de un aumento o creación de nuevos gastos sino también de una disminución de ingresos.

la conformidad del Gobierno⁹⁶.

B) El régimen jurídico de esas limitaciones al derecho de enmienda: contenido y requisitos. Su fundamento constitucional.

El régimen jurídico de esas limitaciones al derecho de enmienda contempla básicamente dos aspectos: el contenido a que vienen referidas (que se contrae al aumento de créditos y la disminución de ingresos presupuestarios) y el requisito para su tramitación (esto es, la conformidad gubernamental).

a) *El contenido a que se refieren esas limitaciones (aumento de créditos y disminución de ingresos presupuestarios)*. Según el artículo 134.6 CE, esas limitaciones del derecho de enmienda sólo afectan al aumento de créditos o la disminución de ingresos presupuestarios. Aquí se plantean algunos problemas de cierta relevancia, principalmente el relativo a la cuantificación, medición o verificación de esa variación en los estados presupuestarios.

En relación a los créditos presupuestarios, es claro que las limitaciones al derecho de enmienda se aplican respecto de aquellas modificaciones directas y expresas de los créditos consignados en la ley de presupuestos vigente o prorrogada⁹⁷. Mayores dificultades de aplicación del artículo 134.6 CE se plantean cuando se trata de enmiendas referidas a modificaciones sin ese carácter directo o expreso (indirectas o implícitas) de los ingresos presupuestarios reflejados en el Presupuesto. Parece

⁹⁶ Es muy claro ese artículo 40, que señala: "Las proposiciones y las enmiendas formuladas por los miembros del Parlamento no son admisibles cuando su adopción tenga como consecuencia bien una disminución de los ingresos públicos, bien la creación o agravación de las cargas públicas".

El Reglamento de la Asamblea Nacional de Francia regula dentro de su Título II ("Procedimiento legislativo") una parte relativa al "Procedimiento de discusión de las Leyes de Hacienda" (artículos 117-121). Como señala Menéndez Moreno, A. (*La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado*, Valladolid, 1988, pp. 113-114), de esa regulación merece destacarse el rigor en la delimitación material de las leyes financieras; así, el artículo 119 en su apartado 1 dispone: "Cualquier artículo o enmienda que contenga disposiciones no previstas por la Ley Orgánica sobre las leyes de Hacienda deberá retirarse de la ley de Hacienda y ser objeto de un debate por separado, si así lo pidiera la Comisión permanente que hubiese sido competente para conocer sobre el fondo en el caso de que dicha disposición hubiere sido objeto de un proyecto o de una proposición de ley, y si lo aceptara el Presidente o relator general o un miembro de la Mesa, especialmente designado a este efecto, de la Comisión de Hacienda, de Economía General y del Plan".

⁹⁷ Aquí hemos de precisar que, de admitir la aplicación del artículo 134.6 CE al debate del proyecto de ley de presupuestos, debe exigirse la conformidad del Gobierno en la tramitación de aquellas enmiendas que de forma directa afecten al importe total de gastos del proyecto presupuestario.

En el sentido indicado en el texto, Pérez Jiménez, P.J. ("Las limitaciones a la iniciativa legislativa financiera en la Constitución española", *RD*, núm. 9, 1981, pp. 144-148) señala que la utilización del término "presupuestarios" por el artículo 134.6 CE comporta que "un aumento en los créditos o la disminución de los ingresos no se miden con respecto de cualquier texto legal, sino solamente con relación a los que figuran en los Presupuestos; y que los gastos e ingresos que aumentan o disminuyen deben figurar en los Presupuestos Generales del Estado, y no sólo en los del Estado, con lo cual se incluyen la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal".

que en estos supuestos también debe exigirse la conformidad del Gobierno en cualquier momento de la tramitación de esas enmiendas, si de la naturaleza y contenido de las mismas puede cuantificarse y verificarse una variación al alza de los créditos presupuestarios⁹⁸.

En este contexto, la doctrina ha detectado algunos problemas que puede generar la aplicación del artículo 134.6 CE en relación a la constatación, valoración o verificación cuantitativa del referido aumento de créditos; principalmente, los concernientes a: el alcance de la expresión "créditos"⁹⁹ presupuestarios; en el marco estricto del debate del proyecto de ley de presupuestos, la compensación de gastos dentro de una misma Sección presupuestaria¹⁰⁰; la existencia de créditos consignados en los Presupuestos de carácter no limitativo¹⁰¹; las enmiendas referidas a Presupuestos futuros¹⁰². A estos problemas, añadimos el de si dichas limitaciones al derecho de enmienda operan en el marco del debate del proyecto de ley de presupuestos, como más tarde veremos.

En lo que afecta a la disminución de los ingresos presupuestarios, además de darse también en este ámbito alguno

⁹⁸ En parecido sentido, Menéndez Moreno, A., *La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado*, Valladolid, 1988, p. 133.

⁹⁹ Esa expresión "créditos" es fruto de una enmienda presentada *in voce* en la Comisión de Asuntos Constitucionales, por la que se procedía a sustituir la antigua expresión "gastos". Algunos autores han señalado los problemas interpretativos que puede generar ese cambio; así, Pérez Jiménez, P.J. ("Las limitaciones a la iniciativa legislativa financiera en la Constitución española", *RDP*, núm. 9, 1981, pp. 143-144) considera que esa sustitución puede provocar confusión (pone un ejemplo: "piénsese en una proposición de Ley que obligue al Gobierno a realizar unas obras en instalaciones públicas. Estas obras dan lugar necesariamente a un mayor gasto; y, por supuesto, en la proposición de Ley no se indica cuál es el crédito presupuestario con cargo a la cual deben financiarse. Pues bien: como lo que requiere el consentimiento gubernamental no son los aumentos de gasto, sino los aumentos de crédito, el Gobierno tendría que demostrar, para negar la conformidad, que no tiene crédito suficiente en el presupuesto, indicando cuál o cuáles son los créditos que cubren este tipo de obras y la lista de obligaciones ya contraídas que agotan esos créditos y hacen necesario su aumento. Por el contrario, si se hubiera mantenido la terminología de aumento de gasto, bastaría demostrar la realidad del aumento de gasto para que el Gobierno pudiera negar su conformidad"). En parecido sentido, denuncia esos eventuales problemas de aplicación del artículo 134.6 CE, Cayón Galiardo, A. ("El principio de equilibrio presupuestario como límite al poder financiero de las Cortes Generales", *Funciones Financieras de las Cortes Generales*, Madrid, 1985, p. 132).

¹⁰⁰ Señala Pérez Jiménez, P.J. ("Las limitaciones a la iniciativa legislativa financiera en la Constitución española", *RDP*, núm. 9, 1981, pp. 149-150) que la conformidad del Gobierno no se exige cuando se trata de enmiendas que impliquen una compensación de gastos dentro de una misma Sección presupuestaria. A juicio de este autor, en el marco del debate del proyecto de Presupuestos, no hay limitación al derecho de enmienda cuando se propone un aumento de gastos con disminución de otros, de manera que no se genere un aumento global de los mismos.

¹⁰¹ A juicio de Cayón Galiardo, A. ("El principio de equilibrio presupuestario como límite al poder financiero de las Cortes Generales", *Funciones Financieras de las Cortes Generales*, Madrid, 1985, pp. 133-135), en atención al régimen jurídico de los créditos presupuestarios, se producen importantes problemas de aplicación del artículo 134.6 CE, dado que no todos los créditos consignados en los Presupuestos tienen carácter limitativo, de forma que existen otros tipos de créditos sin esa naturaleza, como, por citar algunos, los ampliables y estimativos. En estos casos, no puede operar la limitación del artículo 134.6 CE, habida cuenta de la dificultad de constatar y verificar en el conjunto de los gastos presupuestados el referido aumento. También problemas de aplicación del artículo 134.6 CE, detecta este autor, cuando las enmiendas vengán referidas a un gasto concreto en el marco de créditos globales o de fondos presupuestarios no especificados; o incluso, en los créditos consignados con naturaleza limitativa, en relación a los que se han autorizado transferencias con cargo a otros créditos presupuestarios.

¹⁰² Algunos autores niegan que las limitaciones del derecho de enmienda del artículo 134.6 CE puedan aplicarse a créditos relativos a Presupuestos futuros. Por ejemplo, Menéndez Moreno, A. (*La configuración...*, cit., p. 132), considera que ello es debido a que tales limitaciones sólo deben venir referidas a las enmiendas relativas a créditos presupuestarios, esto es, las consignadas en los Presupuestos corrientes, vigentes, del propio ejercicio presupuestario, no de ejercicios futuros.

de los problemas anteriormente señalados (relativos a la verificación de la incidencia cuantitativa de las enmiendas en los gastos presupuestados), aquí debemos expresar una matización, que ha señalado alguna doctrina. Estas enmiendas deben venir referidas a las leyes que establezcan esos ingresos (especialmente, las tributarias), no al estado de previsión de ingresos reflejado en la ley de presupuestos¹⁰³. Ello hace muy difícil la constatación en términos cuantitativos de los efectos de la enmienda sobre los ingresos presupuestarios¹⁰⁴.

b) *La conformidad gubernamental*. Respecto al requisito de la conformidad del Gobierno¹⁰⁵, tratamos la cuestión de si

¹⁰³ Al respecto, Cayón Galiardo, A., "El principio de equilibrio presupuestario como límite al poder financiero de las Cortes Generales", *Funciones Financieras de las Cortes Generales*, Madrid, 1985, pp. 133-135; Menéndez Moreno, *La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado*, Valladolid, 1988, p. 135; Montejo Veilla, S., "Aspectos del debate parlamentario de los Presupuestos para 1984", *Hacienda Pública Española*, núm. 85, 1983, p. 132; Soler Roch, M.T., "Los Presupuestos Generales del Estado en el artículo 134 de la Constitución", *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Valencia, 1980, p. 391.

¹⁰⁴ Dado que la posibilidad recaudatoria de un tributo se encuentra condicionada por múltiples factores, apuntan esa dificultad Cayón Galiardo, A., "El principio de equilibrio presupuestario como límite al poder financiero de las Cortes Generales", *Funciones Financieras de las Cortes Generales*, Madrid, 1985, pp. 133-135; y Menéndez Moreno, *La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado*, Valladolid, 1988, p. 135. Ahora bien, esos mismos autores, en relación al resto de ingresos presupuestarios (expresados cuantitativamente con carácter limitativo en el Presupuesto, por ejemplo, los relativos a la Deuda Pública), no plantean esa dificultad de verificación de la disminución de ingresos.

¹⁰⁵ Los Reglamentos parlamentarios disciplinan la conformidad del Gobierno para la tramitación de enmiendas y proposiciones que supongan aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios.

El artículo 111 RCD, en el marco del procedimiento legislativo ordinario, para las enmiendas, dispone que la Ponencia encargada de redactar el Informe remitirá al Gobierno, por conducto del Presidente del Congreso, las que a su juicio puedan suponer un aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios (apartado 2); el Gobierno deberá dar respuesta razonada en el plazo de quince días, transcurrido el cual se entenderá que el silencio del Gobierno expresa conformidad (apartado 3); si bien, el Gobierno podrá manifestar su disconformidad en cualquier momento de la tramitación de esas enmiendas de no haber sido consultado en la forma señalada (apartado 4). Para las proposiciones, también en el marco del procedimiento legislativo ordinario, el artículo 126 RCD dispone que una vez ejercitada la iniciativa, la Mesa del Congreso ordenará la publicación de la proposición de ley y su remisión al Gobierno para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios (apartado 2). Transcurridos treinta días sin que el Gobierno hubiera negado expresamente su conformidad a la tramitación, la proposición de ley quedará en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración (apartado 3).

El artículo 151 RS, en el ámbito de procedimiento presupuestario, establece en relación a las enmiendas que, una vez finalizado el plazo de presentación de las mismas a un proyecto o proposición de ley, se remitirán de inmediato al Gobierno para que, al amparo del artículo 134.6 CE, pueda manifestar su conformidad o disconformidad con su tramitación, si en su opinión comportara aumento de los créditos o disminución de ingresos (apartado 2); lo mismo sucederá para las proposiciones de ley (apartado 1), que deberán ser formuladas en texto articulado, acompañado de una exposición justificativa y, en su caso, de una memoria en que se evalúe su coste económico (artículo 108.1 RS, si bien en el marco del procedimiento legislativo ordinario). La comunicación al Gobierno deberá tener entrada en el plazo máximo de diez días, a contar desde la remisión, si se trata de proposiciones de ley, en el de cinco si afecta a enmiendas presentadas a un proyecto o proposición tramitado por el procedimiento ordinario, o en el de dos días cuando se refiera a enmiendas formuladas dentro del procedimiento legislativo de urgencia. La no conformidad deberá ser motivada. Transcurridos dichos plazos se entenderá que el silencio del Gobierno expresa conformidad con que prosiga la tramitación (apartado 3). La comunicación del Gobierno se pondrá de inmediato en conocimiento del Presidente de la Comisión en que se tramita el proyecto o proposición de ley (apartado 4). Es al Presidente del Senado a quien corresponde resolver las controversias sobre la calificación de las proposiciones de ley y enmiendas, así como los posibles incidentes (apartado 5).

Al hilo de los procedimientos descritos en ambos Reglamentos parlamentarios, algunos autores han destacado algunos aspectos, de entre los que destacamos:

a) La diferencia de trato que el RCD otorga a las enmiendas (que requieren del Gobierno respuesta razonada, artículo 111.3) y a las proposiciones de ley (que exige respuesta expresa sin motivación, artículo 126.3); al respecto, Menéndez Moreno, A. (*La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado*, Valladolid, 1988, p. 138, considera que esa diferenciación en el RCD probablemente sea involuntaria, "sobre todo si se tiene en cuenta que el del Senado exige, tanto para las enmiendas como para las Proposiciones, que la respuesta de no conformidad del Gobierno sea motivada -artículo 151.3-" y Pérez Jiménez, P.J. ("Las funciones financieras de las Cortes en el Derecho parlamentario español", *Funciones financieras de las Cortes Generales*, Madrid, 1985, pp. 71-72).

b) La existencia de una peculiaridad de trámite en el Congreso, pues la Ponencia encargada de elaborar el Informe remitirá al Gobierno las enmiendas que a su juicio puedan suponer aquellos efectos presupuestarios (artículo 111.2 RCD), a diferencia de lo que sucede con las proposiciones de ley en el Congreso (artículo 126.2 RCD) y las enmiendas y proposiciones en el Senado (artículo 151.1 y 2 RS), que, si suponen aumento de gastos o disminución de ingresos, deberán remitirse de forma automática al Gobierno.

En el caso de las enmiendas seleccionadas y remitidas por la Ponencia del Congreso al Gobierno (artículo 111.2 RCD), éste no se encuentra vinculado por éstas. Como señalan Menéndez Moreno, A. (*La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado*, Valladolid, 1988, p. 138) y Pérez Jiménez, P.J. ("Las funciones financieras de las Cortes en el Derecho parlamentario español", *Funciones Financieras de las Cortes*

corresponde a los parlamentarios o bien al Gobierno la prueba de los efectos de las enmiendas sobre el aumento de gastos o la disminución de ingresos presupuestarios. La mayoría de la doctrina coincide en afirmar que es al Gobierno a quien corresponde la prueba de ese concreto efecto presupuestario¹⁰⁶. Su justificación se encontraría (de forma idéntica a la fundamentación de la iniciativa del Gobierno en la materia presupuestaria del artículo 134.1 CE) en el poder de dirección de la política económica del Estado (artículo 97 CE), pues sólo el poder ejecutivo, que tiene a su servicio la Administración, está preparado técnicamente para cuantificar los efectos presupuestarios de las enmiendas a que se refiere el artículo 134.6 CE. Algunos autores han afirmado que, además de la valoración de la existencia de efectos presupuestarios de la enmienda, la conformidad o disconformidad gubernamental debe justificarse teniendo como parámetro o punto de referencia el equilibrio presupuestario. Ello, a juicio de esta doctrina, se basaría precisamente en que el principio de equilibrio presupuestario se configura como fundamento constitucional de la actuación del Gobierno contemplada en el artículo 134.6 CE¹⁰⁷.

c) *El fundamento constitucional de esas limitaciones.* Tradicionalmente, la doctrina ha fundamentado estas limitaciones a la iniciativa y enmienda parlamentarias en lo que afecta estrictamente al aumento de créditos o disminución de ingresos, por un lado, en la protección del equilibrio presupuestario¹⁰⁸

Generales, Madrid, 1985, pp. 74-76), esa conclusión se extrae del artículo 111.4 RCD, según el cual el Gobierno puede manifestar su disconformidad con la tramitación de las referidas enmiendas en cualquier momento de la tramitación, si no ha sido consultado en la forma prevista reglamentariamente.

c) Por último, el RS (artículo 151.5) señala que corresponde al Presidente del Senado la resolución de las controversias sobre la calificación de las proposiciones de ley y enmiendas, y de los posibles incidentes en esta tramitación parlamentaria. Nada dice al respecto el RCD sobre el órgano que debe resolver esas posibles controversias. Menéndez Moreno, A. (*La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado*, Valladolid, 1988, p. 140) manifiesta que la redacción del artículo 151.5 RS "sugiere la posibilidad de aplicar analógicamente el mismo criterio para la Cámara Baja"; además, sostiene que el Gobierno puede recurrir ante el Tribunal Constitucional, con base al artículo 32 LOTC, esas resoluciones parlamentarias acerca de las referidas controversias. En este mismo sentido, Pérez Jiménez, P.J. ("Las limitaciones a la iniciativa legislativa financiera en la Constitución española", *RDP*, núm. 9, 1981, pp. 158-159).

¹⁰⁶ Cayón Galiardo, A., "El principio de equilibrio presupuestario como límite al poder financiero de las Cortes Generales", *Funciones Financieras de las Cortes Generales*, Madrid, 1985, p. 131; Cazorla Prieto, L.M., "Artículo 134", *Comentarios a la Constitución*, Garrido Falla, F. (Dir.), 2ª ed., Madrid, 1985, pp. 2026-2027; Menéndez Moreno, A., *La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado*, Valladolid, 1988, p. 136; Pérez Jiménez, P.J., "Las limitaciones a la iniciativa legislativa financiera en la Constitución española", *RDP*, núm. 9, 1981, pp. 152-153.

¹⁰⁷ Entre esos autores, Cayón Galiardo, A., "Legalidad y control del gasto público", *PGP*, núm. 1, 1979, p. 120; y Menéndez Moreno, A., *La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado*, Valladolid, 1988, p. 139.

¹⁰⁸ Buena parte de la doctrina ha entendido que el artículo 134.6 CE lo que pretende es garantizar el principio de equilibrio presupuestario. Así, Cayón Galiardo, A., "El principio de equilibrio presupuestario como límite al poder financiero de las Cortes Generales", *Funciones Financieras de las Cortes Generales*, Madrid, 1985, pp. 87 y 124; Pérez Jiménez, P.J., "Las limitaciones a la iniciativa legislativa financiera en la Constitución española", *RDP*, núm. 9, 1981, p. 142 (sostiene que el artículo 134.6 CE acoge tanto el equilibrio presupuestario como el nivel de equilibrio dentro del propio

y la reducción del déficit público, para evitar la tan temida tendencia del poder legislativo a aumentar el gasto público; y por otro, en la garantía de que el órgano constitucional que responde y se responsabiliza de la política económica del Estado, el Gobierno (artículo 97 CE), no padezca las consecuencias de un eventual desequilibrio presupuestario generado por la actuación del Parlamento. En suma, se trata de fundamentos claramente interconectados, pues, en cualquier caso, esas limitaciones a la actuación parlamentaria tienen como fin la garantía de que las previsiones presupuestarias que el Gobierno plasma en el proyecto de ley de presupuestos no puedan alterarse sin su beneplácito (ya sea en la tramitación del proyecto, como han interpretado los Reglamentos de nuestras Cámaras parlamentarias, ya sea posteriormente una vez aprobados los Presupuestos, como inequívocamente se deduce de la letra de nuestra Constitución)¹⁰⁹.

Ahora bien, creemos que no les falta razón a algunos autores que han denunciado algunos problemas que plantea esa fundamentación tradicional. Sobre todo, el hecho de que si bien esas limitaciones a la iniciativa y enmienda parlamentarias pueden actuar como garantía de contención del déficit público y de protección del equilibrio presupuestario¹¹⁰, tal principio presupuestario en la aprobación de los Presupuestos no se recoge expresamente en nuestra Constitución¹¹¹. Además, esas

Presupuesto); Soler Roch, M.T., "Los Presupuestos Generales del Estado en el artículo 134 de la Constitución", *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Valencia, 1980, p. 392.

¹⁰⁹ Sobre esas fundamentaciones pueden consultarse en la doctrina extranjera algunos clásicos de la literatura presupuestaria. Por ejemplo, en Italia, Buscema, S., *Il Bilancio dello Stato, delle regioni, delle provincie, dei comuni e degli enti pubblici istituzionali*, Milano 1969, p. 106; o en el caso francés, Amselek, P., *Le budget de l'État sous la V République*, Paris, 1967, p. 182; o Trotabas, L., "Le droit d'initiative en matière de dépenses et la pratique parlementaire française", *Annales de Finances Publiques*, núm. III, 1937, pp. 102-108.

En España, véase Cazorla Prieto, L.M., "Artículo 134", *Comentarios a la Constitución*, Garrido Falla, F. (Dir.), 2ª ed., Madrid, 1985, pp. 2015-2016; González García, E., "La Ley de Presupuestos en la Constitución española de 1978", *PGP*, núm. 3, 1979, p. 134; Palao Taboada, C., *Derecho financiero y tributario*, vol. I, 2ª ed., Madrid, 1987, pp. 90-91; Rodríguez Bereijo, A., "La Ley de Presupuestos en la Constitución española de 1978", *Hacienda y Constitución*, Madrid, 1979, pp. 232 y ss; Soler Roch, M.T., "Los Presupuestos Generales del Estado en el artículo 134 de la Constitución", *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Valencia, 1980, pp. 385-386.

¹¹⁰ Menéndez Moreno, A. (*La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado*, Valladolid, 1988, p. 144) pone especial énfasis en "la relativa posibilidad de protección del equilibrio presupuestario", pues "ciertamente el Gobierno debe prestar su conformidad a la tramitación de las enmiendas y proposiciones de Ley que afecten a dicho equilibrio, pero ello es solamente un primer paso en la definitiva aprobación de dichas enmiendas y Proposiciones, que, en modo alguno, puede garantizar definitivamente un efectivo mantenimiento del equilibrio presupuestario que se quiere proteger".

¹¹¹ A diferencia de lo que sucede por ejemplo en el Derecho alemán, donde el principio de equilibrio presupuestario se configura como una exigencia constitucional expresa (el artículo 110.1 GG en su inciso final prescribe: "El Presupuesto federal deberá ser equilibrado en sus ingresos y gastos").

En el sentido indicado en el texto, afirma Rodríguez Bereijo, A. ("La Ley de Presupuestos en la Constitución española de 1978", *Hacienda y Constitución*, Madrid, 1979, p. 235): "más que el equilibrio presupuestario entendido como equilibrio aislado entre gastos e ingresos públicos, lo que interesa en la moderna Hacienda Pública intervencionista es el equilibrio global, la coordinación entre la política presupuestaria y la evolución de la coyuntura económica". Cayón Galiardo, A. ("El principio de equilibrio presupuestario como límite al poder financiero de las Cortes Generales", *Funciones*

limitaciones, que pueden comportar una patente intromisión del poder ejecutivo en la función legislativa, inciden en una materia sobre la que el Gobierno posee ya un preeminente poder de acción¹¹².

C) Algunos problemas de interpretación en torno al derecho de enmienda del artículo 134.6 CE. Un análisis desde la Constitución y los Reglamentos parlamentarios.

Para reflexionar acerca de la incidencia del artículo 134.6 CE sobre la configuración del contenido material de las leyes de presupuestos (y especialmente respecto de la jurisprudencia constitucional sobre este aspecto), previamente debemos analizar dos problemas hermenéuticos, claramente conexos, que plantea ese precepto constitucional.

a) La aparente contradicción entre los apartados 1 y 6 del artículo 134 CE.

En primer lugar, la cuestión de la aparente contradicción entre el artículo 134.1 CE, que otorga sin limitación alguna a las Cortes la potestad de enmienda de los Presupuestos del Estado, y el artículo 134.6 CE, que exige la conformidad gubernamental para la tramitación de las proposiciones o enmiendas relativas a aumento de créditos o disminución de los

financieras de las Cortes Generales, Madrid, 1985), sobre la base de considerar que el principio de equilibrio presupuestario en su acepción más generalizada en la doctrina del Derecho presupuestario se predica dentro de un mismo ejercicio presupuestario, no de presupuestos futuros (esto es, el principio de equilibrio presupuestario como equilibrio de cada ejercicio presupuestario), es de la opinión que la conformidad del Gobierno en la tramitación de enmiendas no puede encontrar su fundamento en esa acepción tradicional del principio, por la sencilla razón de que esas enmiendas se predicen de un proyecto de ley que, caso de aprobarse como ley, surtirá efectos en un ejercicio económico posterior (pp. 141-142); en su opinión, ese equilibrio presupuestario ha pasado de ser un instrumento de control parlamentario del Gobierno (en el sentido de evitar la creación de gravámenes sobre el contribuyente) a ser justamente lo contrario, esto es, una garantía de la actuación del responsable de la política económica frente el Parlamento (p. 146). Más recientemente, Soler Roch, M.T. ("La concepción tradicional del presupuesto. Principales factores de crisis", *Auditoría Pública*, núm. 18, 1999, pp. 58-59), al referirse a las limitaciones a la iniciativa y enmienda parlamentarias, manifiesta: "Paradójicamente, en un ordenamiento que se caracteriza por no exigir el principio de equilibrio en la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, este tipo de normas actúan como el único mecanismo jurídico de contención del déficit establecido constitucionalmente en el Derecho interno; su utilidad para el Gobierno se refuerza en circunstancias como las actuales, cuando la contención del déficit deriva del cumplimiento de condiciones impuestas por el Tratado de la UE en la segunda fase de la unión económica y monetaria".

¹¹² Afirma Menéndez Moreno, A. (*La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado*, Valladolid, 1988, p. 145): "la limitación para enmendar y modificar las leyes de Presupuestos plasmada en el artículo 134 de la Constitución es más bien un residuo histórico y mimético del derecho comparado, carente apenas de significación, y que, en todo caso, viene a suponer el otorgamiento de una potestad en favor del Gobierno en la regulación de una materia en la que tiene suficiente (o mejor, desmedido poder real). Hubiera sido preferible haber restringido el poder gubernamental de impedir la modificación injustificada del equilibrio presupuestario proyectado o el del ejercicio en curso, y haber exigido, en cambio, a toda propuesta de modificación y enmienda presupuestarias, tanto del Gobierno como de otras iniciativas, la justificación de la forma en que se cubriría un aumento de gastos y la justificación, también, de en qué gastos incidirían las disminuciones de ingresos".

ingresos presupuestarios.

Aquí se produce una viva polémica que divide a la doctrina.

1. Muchos autores (la mayoría) defienden que el apartado 1 del precepto se refiere al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, es decir, antes de su aprobación como tal norma legal, sin que contenga limitación alguna al derecho de enmienda de los parlamentarios. Mientras, el apartado 6 del precepto contempla el Presupuesto una vez aprobado, ámbito en que sí operan esas limitaciones del derecho de enmienda que padecen las Cámaras parlamentarias¹¹³.

A favor del criterio apuntado, esto es, la aplicación del artículo 134.6 CE sólo a las enmiendas o proposiciones de leyes posteriores a la aprobación del Presupuesto (y no al propio proyecto de ley de presupuestos) podemos traer los siguientes argumentos:

a) Una interpretación literal del precepto, pues habla expresamente de créditos e ingresos "presupuestarios"; de esta forma, por ejemplo, es imposible un aumento de créditos si éstos no existen como tales por no haber sido aún aprobados.

b) Una interpretación sistemática, dado que este apartado del precepto se sitúa tras otro (el apartado 5) que sólo es aplicable al Presupuesto ya aprobado.

c) Una interpretación auténtica, que atiende al sentido que el constituyente ha querido dar al precepto, en el marco de las relaciones de poder que informan la materia presupuestaria. Habida cuenta de que el apartado 6 no aparece junto al apartado 1 del artículo 134 CE, la intención de la Constitución es clara: una limitación al derecho de iniciativa y enmienda parlamentarias sólo para proteger las Cuentas del Estado ya aprobadas y comprometidas políticamente entre los poderes legislativo y ejecutivo. En este contexto, puede alegarse también la génesis

113 Con variados matices, defienden esta interpretación, entre otros, Cazorla Prieto, L.M., "Posibilidades de evolución del procedimiento parlamentario presupuestario actual", *Parlamento y Derecho*, Vitoria, 1991, pp. 420-421; Escribano López, F., *Presupuesto del Estado y Constitución*, Madrid 1981, p. 314; García García, J.L., "Examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado", *Funciones financieras de las Cortes Generales*, Madrid, 1985, p. 359; González García, E., "La Ley del Presupuesto en la Constitución española de 1978", *PGP*, núm. 3, 1979, pp. 135-136; Hinojosa Torralvo, J.J., "La Ley de Presupuestos. Función, contenido y límites", *REDF*, núm. 62, 1989, pp. 248-257; Martínez Lago, M.A., *Manual de Derecho Presupuestario*, Madrid, 1992, pp. 88-89; o en *Ley de Presupuestos y Constitución*, cit., pp. 176-177; Punset Blanco, R. (junto a Requejo Pagés, J.L.), "Crónica de jurisprudencia constitucional: las decisiones del Tribunal Constitucional español durante 1992", *ADCP*, núm. 5, 1993, p. 199; Recoder de Casso, E., "El debate parlamentario de los Presupuestos Generales del Estado", *REDF*, núm. 24, 1979, pp. 624-625; Soler Roch, M.T., "Los Presupuestos Generales del Estado en el artículo 134 de la Constitución", *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Valencia, 1980; o "La concepción tradicional del presupuesto. Principales factores de crisis", *Auditoría Pública*, núm. 18, 1999, pp. 54 y 58.

parlamentaria del precepto, pues, como hemos visto, los actuales apartados 5 y 6 del artículo 134 CE aparecían integrados en un mismo precepto, que regulaba de manera unitaria la iniciativa y el derecho de enmienda una vez aprobados los Presupuestos del Estado.

d) Finalmente, argumentos de Derecho comparado (los ya citados artículos 113 GG y 81 Cost.) y de algún antecedente normativo¹¹⁴.

Por tanto, según esta interpretación (de forma contraria a la jurisprudencia constitucional y, como vamos a ver, a la interpretación y desarrollo que del precepto han hecho los Reglamentos parlamentarios), la peculiaridad procedimental en la materia estrictamente presupuestaria (relegada al aumento de créditos o disminución de ingresos) se centra precisamente en que en el debate del proyecto de ley de presupuestos no hay limitaciones al derecho de enmienda de los parlamentarios, a diferencia de lo que sucede en el debate parlamentario de los demás proyectos legislativos.

2. Otro sector de la doctrina defiende la aplicación del artículo 134.6 CE al debate del proyecto de ley de presupuestos. Como acabamos de indicar, es la solución acogida por los Reglamentos del Congreso y del Senado y el Tribunal Constitucional. Según esta interpretación, a diferencia de la anterior, la peculiaridad procedimental consiste en la limitación del derecho de enmienda de los parlamentarios en el debate del proyecto de ley de presupuestos¹¹⁵.

A favor de esta tesis, también podemos presentar los siguientes argumentos (lo hacemos de forma correlativa a los expuestos para sustentar la tesis contraria):

a) Respecto de la interpretación literal, la expresión

¹¹⁴ En concreto, el ya referido artículo 54.II de la Ley Orgánica del Estado de 1967.

¹¹⁵ A favor de que el artículo 134.6 CE es aplicable al debate del proyecto de ley de presupuestos se pronuncian Albiñana García-Quintana, C., "La Constitución española y el Presupuesto del Estado", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, núm. 1, 1980, p. 25; o en "Artículo 134 CE", *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Alzaga Villaamil, O. (Dir.), Tomo X, Madrid, 1998, pp. 330-331; Cayón Galiardo, A., "El principio de equilibrio presupuestario como límite al poder financiero de las Cortes Generales", *Funciones Financieras de las Cortes Generales*, Madrid, 1985, pp. 125-126; Falcón y Tella, R., "La habilitación a las Leyes de Presupuestos para modificar tributos", *REDF*, núm. 33, 1982, p. 33; Menéndez Moreno, A., *La configuración de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado*, Valladolid, 1988, p. 124; Pérez Jiménez, P.J., "Las limitaciones a la iniciativa legislativa financiera en la Constitución española", *RDP*, núm. 9, 1981, pp. 135-141; o "Las funciones financieras de las Cortes en el Derecho presupuestario español", en *Funciones Financieras de las Cortes Generales*, Madrid, 1985, p. 78; Rodríguez Bereijo, A., "La Ley de Presupuestos en la Constitución española de 1978", *Hacienda y Constitución*, Madrid, 1979, pp. 237-239.

utilizada por la Constitución, créditos e ingresos "presupuestarios", es tan sólo eso, una expresión, a la que no hay que dotar de mayor significado o alcance, pues también los Reglamentos parlamentarios y tradicionalmente la Ley General Presupuestaria utilizan precisamente ese término cuando dan noticia del proyecto de ley de presupuestos.

b) Una interpretación sistemática: la ausencia de contradicción interna entre los apartados 1 y 6 del artículo 134 CE, en el sentido de que el núm. 1 ampara el ejercicio del derecho de enmienda parlamentario, mientras el núm. 6 señala los límites a tal ejercicio.

c) Una interpretación auténtica, pues la intención del constituyente, como puede deducirse de los debates parlamentarios del proyecto de Constitución, era un tratamiento en el mismo precepto de los actuales apartados 1 y 6 del artículo 134 CE¹¹⁶. A ello debe agregarse un argumento lógico (incluso, de sentido común): dado el reparto de poderes en la materia presupuestaria, es razonable limitar el derecho de enmienda en la tramitación de cualquier proyecto legislativo con incidencia en la materia financiera (aumento de gastos o la disminución de ingresos); o expresado en otros términos: frente a la interpretación contraria, lo ilógico que resulta restringir el derecho de enmienda de los parlamentarios en cualquier proyecto legislativo con aquellas repercusiones presupuestarias, y no en el debate del proyecto de ley de presupuestos, documento que una vez pasa a adquirir el rango de ley constituye la principal expresión de la política económica del Gobierno.

d) Por último, argumentos de Derecho comparado (claramente, el ya referenciado artículo 40 de la Constitución francesa) y de antecedentes normativos¹¹⁷.

¹¹⁶ La enmienda del Senador E. Fuentes Quintana, que está en el origen de los actuales apartados 5 y 6 del artículo 134 CE, pretendía que este último apartado se situara en lo que es actualmente el apartado 2 del precepto. Por tanto, el sentido de aquella enmienda era la limitación de la actuación parlamentaria del derecho de enmienda (referido a un aumento de gastos o una disminución de ingresos) en el debate del proyecto de ley de presupuestos. Si bien, "por un error, la Comisión no aprobó la ordenación de la enmienda"; véase Pérez Jiménez, P.J., "Las limitaciones a la iniciativa legislativa financiera en la Constitución española", *RDP*, núm. 9, 1981, pp. 139-140.

¹¹⁷ Desde luego, no debe interpretarse el actual artículo 134.6 CE con base al artículo 54.II de la Ley Orgánica del Estado de 1967. Esto es, el hecho de que en la génesis parlamentaria del artículo 134 CE, los actuales apartados 5 y 6 del precepto sean el resultado del deslinde de lo que era el apartado 5 del Proyecto de Constitución, de idéntica redacción que el artículo 54.II de aquella Ley de 1967, no debe consentir interpretar el actual texto constitucional conforme a aquella Ley Orgánica del Estado, pues "no hay continuidad jurídica o política entre una y otra". Además, los Reglamentos de las Cortes Orgánicas interpretaron aquel artículo 54.II en el sentido de limitar el derecho de enmienda (con repercusiones en los ingresos y gastos) en el debate de los Presupuestos del Estado; en este sentido, nuevamente, Pérez Jiménez, P.J., "Las limitaciones a la iniciativa legislativa financiera en la

Como veremos, cualquiera de esas interpretaciones acerca del ámbito de aplicación del artículo 134.6 CE no obstaculiza la tesis que en este aspecto defendemos. En efecto, con independencia de un pronunciamiento a favor o en contra acerca de esa debatida cuestión (de si debe aplicarse o no al debate del proyecto de ley de presupuestos), creemos que en todo caso ese precepto constitucional ha de predicarse única y exclusivamente de aquellas enmiendas que implican un aumento de los créditos o una disminución de ingresos presupuestarios, no de otras materias, como pueden ser las que integran el contenido eventual, si de las mismas no se cuantifican esas específicas variaciones de los estados cifrados de ingresos y gastos.

b) El debate acerca del ámbito de actuación del artículo 134.6 CE.

El debate mantenido sobre el ámbito de actuación del artículo 134.6 CE se circunscribe a si las previsiones que el precepto contiene sobre el derecho de enmienda se predicen en sede: a) sólo de la ley de presupuestos; b) de leyes diferentes a la de presupuestos; c) de todas las leyes con repercusiones presupuestarias¹¹⁸.

Hemos visto algunas posturas doctrinales que interpretan el precepto desde la Constitución. Lo que sí queda fuera de duda es que de los vigentes Reglamentos parlamentarios se deriva que la exigencia de conformidad del Gobierno para la tramitación de enmiendas o proposiciones que supongan aumento de créditos o disminución de ingresos es aplicable a todas las leyes, es decir, a la de presupuestos y todas las restantes, con repercusiones presupuestarias. Incluso el Tribunal Constitucional, como hemos expuesto, en su jurisprudencia inicial (posiblemente, sin reparar en las consecuencias que se pudieran derivar de cara a restar consistencia a su doctrina posterior) al traer a colación los Reglamentos de las Cámaras afirma: "el requisito de conformidad del Gobierno para toda proposición o enmienda que suponga aumento

Constitución española", *RDP*, núm. 9, 1981, p. 140.

¹¹⁸ Una explicación de tales posturas en Palao Taboada, C., *Derecho Financiero y Tributario*, 2ª ed., Madrid, 1987, pp. 90-95.

de gastos o disminución de ingresos que afecta a cualquier ley" (STC 27/1981, FJ. 2, *in fine*); incluso más tarde sustenta que "la referida exigencia de conformidad gubernamental respecto a determinadas enmiendas... se extiende más allá del ámbito del procedimiento presupuestario" (STC 65/1987, FJ. 5)¹¹⁹.

En el marco de este debate, a su vez aquí, planteamos tres cuestiones:

a) Si esas limitaciones al derecho de enmienda se predicán de los proyectos de ley que en relación al Presupuesto ya aprobado impliquen aumento de los créditos o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario, en los términos del artículo 134.5 CE. En concreto, si el artículo 134.6 CE puede aplicarse a las enmiendas que versan sobre los denominados créditos extraordinarios y suplementos de crédito (que vienen regulados en el artículo 64 TRLGP). A nuestro juicio, la respuesta debe ser afirmativa, pues se cumplen claramente los requisitos del artículo 134.6 CE, que, como sabemos, exige la conformidad del Gobierno para toda enmienda que suponga un aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios¹²⁰.

b) Si tales limitaciones pueden afectar a leyes diferentes a las de presupuestos. Debemos responder también de forma afirmativa, siempre y cuando se trate de una ley con repercusión directa en los estados de gastos (aumento) e ingresos (disminución), pues el artículo 134.6 CE tan sólo limita el derecho de enmienda de los parlamentarios cuando venga referido a un aumento de créditos o una disminución de ingresos presupuestarios¹²¹.

¹¹⁹ Adviértase que el ponente de esta sentencia, el magistrado L. López Guerra, mantiene una postura disidente con la doctrina del Tribunal vertida a partir de la STC 76/1992.

¹²⁰ En este sentido, véase Menéndez Moreno, A., *La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado*, Valladolid, 1988, p. 126.

¹²¹ Esa opinión es prácticamente unánime en la doctrina; véase González García, E., "La Ley de Presupuestos en la Constitución española de 1978", *PGP*, núm. 3, 1979, p. 135 en n. 26; Menéndez Moreno, A., *La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado*, Valladolid, 1988, p. 126; Rodríguez Bereijo, A., "La Ley de Presupuestos en la Constitución española de 1978", *Hacienda y Constitución*, Madrid, 1979, p. 237; Soler Roch, M.T., "Los Presupuestos Generales del Estado en el artículo 134 de la Constitución", *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Valencia, 1980, p. 391.

Otros autores sitúan las limitaciones del derecho de enmienda del artículo 134.6 CE como una exigencia común del procedimiento legislativo; así, De Miguel Canuto, E., "¿Qué es lo que puede regular la ley de Presupuestos?", *REDF*, núm. 83, 1994, pp. 628-631; Herrera Molina, P.M. y De Prada García, A., "Los preceptos de la L.G.T. modificados por Leyes de Presupuestos: ¿Una bomba de relojería jurídica?", *REDF*, núm. 227, 1993, p. 830; Jiménez Díaz, A., "La Ley de Presupuestos: Seguridad jurídica y principios de relación entre normas", *REDF*, núm. 82, 1994, pp. 304-308.

c) Si esas limitaciones afectan a las denominadas enmiendas de gasto cero, esto es, las referidas a los Presupuestos de ejercicios económicos futuros. Resulta claro que el artículo 134.6 CE vincula esas limitaciones a los créditos e ingresos "presupuestarios", es decir, las conecta a los Presupuestos corrientes, a las previsiones correspondientes al ejercicio presupuestario. Por tanto, de una interpretación literal de ese precepto constitucional concluimos que las referidas restricciones parlamentarias no operan respecto de las enmiendas de gasto cero¹²².

c) El derecho de enmienda presupuestaria visto desde los Reglamentos parlamentarios.

En el Reglamento del Congreso de los Diputados (dentro del Capítulo II -"Del procedimiento legislativo común"- del Título V -"Del procedimiento legislativo"-), el artículo 111 para las enmiendas¹²³ y el artículo 126 para las proposiciones de ley¹²⁴ exigen la conformidad del Gobierno si implican aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios. La misma exigencia aparece en el Reglamento del Senado (esta vez en el Capítulo III -"Del procedimiento presupuestario"- del Título IV -"Del procedimiento legislativo"-), en el artículo 151.1 para las proposiciones de ley¹²⁵ y en el artículo 151.2 para las enmiendas¹²⁶.

Hasta aquí, de esos preceptos contenidos en Reglamentos parlamentarios deducimos fácilmente la aplicabilidad del artículo

¹²² En este sentido, Menéndez Moreno, A., *La configuración...*, cit., p. 126; Pérez Jiménez, P.J., "Las funciones financieras de las Cortes Generales en el derecho parlamentario español", *Funciones Financieras de las Cortes Generales*, Madrid, 1985, pp. 69-71; Serrano Alberca, J.M., "La iniciativa legislativa en materia financiera: conflictos entre el Gobierno y el Parlamento", *PGP*, núm. 15, 1983, p. 117.

Véase la STC 198/1995, en relación a las enmiendas de gasto cero en el ámbito del procedimiento presupuestario autonómico valenciano.

¹²³ En concreto, su apartado 1 establece: "Las enmiendas a un proyecto de ley que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación". Los restantes apartados del precepto (2, 3 y 4) hacen referencia, en los términos que hemos expuesto, al régimen jurídico aplicable a ese acto de conformidad del Gobierno.

¹²⁴ Que en su apartado 2 dispone: "Ejercitada la iniciativa, la Mesa del Congreso ordenará la publicación de la proposición de ley y su remisión al Gobierno para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios".

¹²⁵ Que preceptúa: "Toda Proposición de Ley presentada en el Senado será remitida de inmediato al Gobierno para que, al amparo del artículo 134.6 de la Constitución, pueda manifestar su conformidad o disconformidad con su tramitación, si en su opinión supusiese aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios".

¹²⁶ Que dice: "Finalizado el plazo de presentación de enmiendas a un proyecto o Proposición de Ley, serán remitidas de inmediato al Gobierno a los efectos mencionados en el apartado anterior".

134.6 CE a: a) los proyectos o proposiciones de ley posteriores a la aprobación del Presupuesto; y b) todas las leyes, también las que no son de presupuestos. Por tanto, así se ha considerado de forma pacífica por la doctrina, este desarrollo que los Reglamentos de las Cámaras han hecho del artículo 134.6 CE respeta y es fiel al verdadero fundamento constitucional de este precepto.

Sin embargo, a otra conclusión parece llegarse de otros preceptos de los Reglamentos de las Cámaras que se refieren al proyecto de ley de presupuestos, desde la posición de aquella doctrina (mayoritaria) defensora de la no aplicabilidad del artículo 134.6 CE al debate parlamentario del proyecto presupuestario.

En el marco estricto del debate del proyecto de ley de presupuestos, el Reglamento del Congreso de los Diputados ("Del proyecto de Ley de Presupuestos", Sección Segunda del Capítulo III del Título V) prevé la misma exigencia de conformidad para la tramitación de enmiendas, en los apartados 3 y 4 del artículo 133¹²⁷, según implique aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios, respectivamente. En el mismo sentido, el Reglamento del Senado en su artículo 149.2¹²⁸ (puesto en relación con el ya citado 151.2). Por tanto, según este sector doctrinal, las restricciones que estos últimos preceptos pudieran incorporar al proyecto de ley de presupuestos del Estado presentan serias dudas acerca de su legitimidad o cobertura constitucional¹²⁹, pues interpretarían el artículo 134.6 CE en un sentido que no es el propio de este precepto (esto es, su

¹²⁷ El apartado 3 dispone: "Las enmiendas al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado que supongan aumento de créditos en algún concepto únicamente podrán ser admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, proponen una baja de igual cuantía en la misma Sección". Por su lado, el apartado 4 establece: "Las enmiendas al proyecto de Ley de Presupuestos que supongan minoración de ingresos requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación".

¹²⁸ Que establece: "Las enmiendas al Proyecto de Ley de Presupuestos que supongan aumento de crédito en algún concepto únicamente podrán ser admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, en la propia enmienda se propone una baja de igual cuantía en la misma Sección o la que aquélla se refiera".

¹²⁹ En este contexto, expresan dudas acerca de la constitucionalidad de este desarrollo que el RCD y el RS hacen del procedimiento legislativo de aprobación de los Presupuestos del Estado, Hinojosa Torralvo, J.J., "La Ley de Presupuestos. Función, contenido y límites", *REDF*, núm. 62, 1989, pp. 252-255; Torres del Moral, A., *Principios de Derecho Constitucional Español*, I, 3ª ed., Madrid, 1992, p. 260.

La Proposición de reforma del RCD (*BOCG, Congreso de los Diputados*, de 7 de abril de 1993, serie B, núm. 140-9), entre otros aspectos, incorporaba una nueva regulación del derecho de enmienda (por ejemplo, distinguía no sólo entre enmiendas que supongan aumento o disminución de ingresos sino también las referidas al articulado y las secciones presupuestarias) y del procedimiento y debate presupuestarios, aplicable en defecto del procedimiento legislativo común (artículos 146-149). Pero tal Proposición, que llegó a recibir el Dictamen de la Comisión, quedó aparcada tras la disolución de las Cámaras en 1993.

aplicabilidad sólo a proyectos posteriores a la aprobación del Presupuesto). O calificarían de naturaleza "no constitucional" esa regulación contenida en los Reglamentos parlamentarios. En este último sentido, siempre a juicio de esa doctrina, habría de reconocerse una dualidad de limitaciones impuestas por los Reglamentos de las Cámaras al debate parlamentario, las de naturaleza constitucional (artículos 111.1 y 126.2 RCD, y 151.1 y 2 RS, en previsión del artículo 134.6 CE, por ende, aplicables a los proyectos legislativos posteriores a la aprobación del Presupuesto) y aquellas "autolimitaciones"¹³⁰ consentidas y establecidas por las propias Cámaras "sin cobertura constitucional expresa" (artículos 133.3 y 4 RCD, y 149.2 RS), que no quedarían amparadas por el artículo 134.6 CE, dado que se refieren al articulado del proyecto de ley de presupuestos. Este extremo parece intuirlo el propio Tribunal Constitucional cuando expresa la duda acerca de si las limitaciones que provienen de esas disposiciones de los Reglamentos parlamentarios derivan o no de la Constitución¹³¹. Sin embargo, el Tribunal no vas más allá de esa duda, acepta la validez de aquellas "autolimitaciones" y les otorga iguales efectos jurídicos¹³².

La doctrina mayoritaria (o si se quiere, la que pudiera llamarse doctrina de las autolimitaciones consentidas sin

¹³⁰ Utilizan esa expresión Bayona de Perogordo, J.J. y Soler Roch, M.T., *Materiales de Derecho Financiero*, Alicante, 1997, p. 136; de esta última autora, su estudio, "Las concepción tradicional del presupuesto. Principales factores de crisis", *Auditoría Pública*, núm. 18, 1999, p. 58. Y sobre todo Martínez Lago, M.A., *Ley de Presupuestos y Constitución (Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria)*, Valladolid, 1998, en especial el apartado "<Autolimitaciones> de las Cámaras en el examen y enmienda de los Presupuestos: Análisis crítico de las disposiciones aplicables y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", pp. 178-195.

¹³¹ STC 27/1981, FJ. 2, *in fine*, cuando afirma (préstese atención a la última frase del texto que transcribimos) "las notas singulares de la Ley presupuestaria, ha de reconocerse que también vienen impuestas por el hecho de que su debate está, de alguna manera, restringido por las disposiciones reglamentarias de las Cámaras que regulan su procedimiento. Ciertamente que quizá pueda decirse que tales limitaciones no derivan de la Constitución".

¹³² Al hilo de esta polémica doctrinal, queremos anotar un problema dogmático: el control por parte del Tribunal Constitucional de aquellas normas de rango legal que pudieran limitar el texto constitucional sobre la base de preceptos que no figuran en la propia Constitución. En el presente caso, según aquella doctrina mayoritaria: sin aparecer en el artículo 134.6 CE, la limitación contenida en determinados preceptos de los Reglamentos parlamentarios del derecho que corresponde a los parlamentarios de proponer enmiendas al proyecto de ley de presupuestos del Estado. En este contexto, a favor de la actuación realizada por el Tribunal Constitucional se podría traer a colación el conocido principio de "interpretación conforme a Constitución". Con base en este principio, es bien sabido que una disposición legal puede no ser declarada inconstitucional si es susceptible de ser interpretada de acuerdo con el texto constitucional; en el fondo de este canon hermenéutico aparece una presunción de que quien legisla dicta normas dentro del respeto de la norma constitucional, lo que, a su vez, comporta contemplar la legislación como un instrumento auxiliar y subsidiario de interpretación de la propia Constitución conforme a la ley (sobre este principio, puede verse en el sentido indicado Hesse, K., *Escritos de Derecho Constitucional*, CEC, Madrid, 1983, p. 57).

Pese a ello, podemos defender que la "interpretación del texto constitucional conforme a ley" es un instrumento interpretativo más, dirigido a determinar el alcance de un precepto constitucional interpretado por el legislador; pero no es permisible hacer de él "el" parámetro interpretativo de la norma constitucional. En el caso que estudiamos, carecería de justificación interpretar la norma constitucional conforme a los Reglamentos de las Cámaras, máxime cuando el resultado de esa interpretación arroja una limitación (o, si se quiere, una autolimitación consentida) de la actuación de los parlamentarios. Con otras palabras, la limitación que se impone al Parlamento de su derecho a enmendar un proyecto de ley debiera aparecer en la Constitución, pero no en otra norma. En este sentido, sobre ese método de interpretación puede verse Pérez Luño, A.E., "La interpretación de la Constitución", *RCG*, núm. 1, 1984, pp. 127-128; y por lo que afecta a su aplicación al caso concreto de las leyes de presupuestos el estudio crítico de Hinojosa Torralvo, J.J., "La Ley de Presupuestos. Función, contenido y límites", *REDF*, núm. 62, 1989, p. 254.

cobertura constitucional expresa) concluye la necesaria diferenciación entre procedimientos especiales que son desarrollo de una determinada previsión constitucional, y aquellos otros que, sin ese objeto, constituyen una regulación "reglamentaria"¹³³. Tal distinción podría tener importantes efectos jurídicos, pues, con base a la operatividad del principio de procedimiento, no siempre deben deducirse las mismas consecuencias jurídicas (esto es, la inconstitucionalidad) si la vulneración de ese principio proviene de la violación de un precepto constitucional que si procede de la infracción de una norma de los Reglamentos parlamentarios sin expresa cobertura constitucional¹³⁴.

A falta de un eventual pronunciamiento del Tribunal Constitucional al respecto, la realidad es que las normas de estos Reglamentos parlamentarios permanecen vigentes y constituyen el Derecho positivo aplicable. Por tanto, como tales debemos analizarlas.

En este contexto, de conformidad con los Reglamentos parlamentarios, que han entendido que esas limitaciones del derecho de enmienda se aplican no sólo a los proyectos de ley de presupuestos sino también a los demás proyectos legislativos que impliquen aumento de gastos o disminuciones de ingresos presupuestarios, incluso pudiera llegarse a sostener que el régimen jurídico aplicable a las enmiendas al proyecto de ley de presupuestos se presenta en algún aspecto, al menos sobre el papel, de forma menos gravosa (o si se quiere, menos restrictiva) que el aplicable a los demás proyectos legislativos. Nos explicamos. En principio, las enmiendas al proyecto de ley de presupuestos que supongan aumento de créditos (artículos 133.3 RCD y 149.2 RS) pueden ser admitidas a trámite sin esa necesaria conformidad del Gobierno si adicionalmente proponen una baja de igual cuantía en la misma Sección. Se configura en este caso una

¹³³ Reglamentos que son fruto de la autonomía reglamentaria de las propias Cámaras legislativas, según el artículo 72.1 CE. Sobre esa distinción, de nuevo, Hinojosa Torralvo, J.J., "La Ley de Presupuestos. Función, contenido y límites", *REDF*, núm. 62, 1989, pp. 249-252. Acerca del contenido y alcance del artículo 72.1 CE, por ejemplo, consúltese la STC 234/2000, de 3 de octubre (proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo), en concreto el FJ. 12.

¹³⁴ Véase lo expuesto en el apartado II.2 del presente Capítulo, acerca del tratamiento dispensado por nuestra jurisprudencia constitucional a los vicios del procedimiento legislativo y a la vulneración de preceptos contenidos en los Reglamentos parlamentarios.

enmienda constructiva, de forma que los Diputados y Senadores no quedan limitados en sus enmiendas por la conformidad gubernamental, sino tan sólo por la realización de esa propuesta¹³⁵. Ésta parece ser también la interpretación vertida por el Tribunal Constitucional en su sentencia 198/1995, si bien en relación a un concreto ámbito presupuestario autonómico (pero, que, en esencia, no dista de la regulación prevista en los Reglamentos de las Cortes Generales)¹³⁶. Decíamos sobre el papel o en teoría, porque la práctica parlamentaria derivada del artículo 133.3 RCD ha consolidado el uso interpretativo (como es sabido, de importante fuerza vinculante en Derecho parlamentario) conforme al cual se consulta al Gobierno, por lo que aquí, aunque implícitamente, se admite también la necesidad de conformidad gubernamental. Con esta práctica parlamentaria sí pudiera concluirse una limitación a la actuación de los parlamentarios¹³⁷. También en el terreno de la práctica parlamentaria no debe olvidarse que tratándose de enmiendas al articulado (que no al estado de gastos) que supongan mayores

¹³⁵ En este sentido, Jiménez Díaz, A., "Ley de Presupuestos: Seguridad jurídica y principios de relación entre normas", *REDF*, núm. 82, 1994, p. 307.

¹³⁶ En efecto. Paradójicamente, el Tribunal en su sentencia 198/1995 parece alejarse de lo sustentado de su doctrina acerca de los límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos estatales. Esto exige una explicación por nuestra parte. En el proceso de esa sentencia, un Grupo parlamentario recurre en amparo, por posible vulneración del artículo 23.2 CE, una resolución de la Mesa de las Cortes Valencianas por la que se inadmiten a trámite determinadas enmiendas presentadas al articulado de un proyecto de ley de presupuestos de esa Comunidad. Una de las cuestiones que se plantean es la capacidad de la Mesa de la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos para llevar a cabo por sí misma el trámite de admisión de enmiendas presupuestarias, sin consultar al Gobierno. A juicio del Grupo parlamentario recurrente, si la Mesa detecta enmiendas que puedan suponer una variación en los estados de ingresos y gastos debe remitirlas al Gobierno al objeto de que informe sobre la mismas y motive las razones de su conformidad o no con la tramitación. Según los actores, esta interpretación, que es la más favorable al ejercicio de los derechos fundamentales ex artículo 23.2 CE, viene apoyada en la inexistencia de norma reglamentaria expresa en el marco estricto del debate del proyecto de ley presupuestaria, lo que, conforme al Reglamento parlamentario valenciano, exige estar a lo dispuesto en el procedimiento legislativo ordinario, en donde se prevé que el Gobierno debe informar todas las enmiendas que comporten un aumento de créditos o disminución de ingresos.

El Tribunal (FJ. 2) recuerda el artículo 121.1 del Reglamento parlamentario valenciano, conforme al cual en el debate de totalidad deben quedar fijadas las cuantías globales de los estados de Presupuestos. A juicio del Tribunal, ello implica que cuando se presentan enmiendas al articulado, ya existe una predeterminación de las cuantías globales del Presupuesto, y por tanto, la Mesa de la Comisión puede decidir, como sucede en este caso sin necesidad de solicitar el Informe al Gobierno, sobre la admisibilidad de las mismas desde el punto de vista de la variación que pudieran suponer respecto de las magnitudes contables ya aprobadas por el Pleno en el debate de totalidad y que, por ello, son inmodificables. Esta interpretación de la Mesa, según el Tribunal, es concorde con la letra del artículo 121.1 de ese Reglamento parlamentario, por lo que no puede considerarse limitativa, por desfavorable de los derechos de los miembros del Grupo parlamentario recurrente.

Cuestión distinta a la corrección o no de la interpretación de la Mesa, aprecia el Tribunal (FJ. 3), es si esa norma reglamentaria por sí misma comporta una restricción a la presentación por parte de los parlamentarios de enmiendas presupuestarias. Advierte el Tribunal que, en el caso, la alegación de los recurrentes no "se refiere a enmiendas que proponen un aumento de créditos en algún concepto, lo que el Reglamento parlamentario admite con la condición de que se prevea una baja de igual cuantía en la misma Sección, sino a una enmienda para incrementar los ingresos, es decir, para modificar las cuantías globales de los estados de los Presupuestos. Pues bien, la facultad de proponer este tipo de enmiendas existe, cuando menos en el debate de totalidad, y el hecho de que tras ese debate se vean restringidas las posibilidades de enmienda al articulado en el sentido defendido en la demanda puede perfectamente admitirse en tanto que consecuencia de una previsión reglamentaria adoptada por la propia Asamblea en el ejercicio de su autonomía de organización y funcionamiento".

En conclusión, a juicio del Tribunal, de conformidad con el Reglamento parlamentario valenciano, no es necesaria la conformidad del Gobierno para la tramitación de determinadas enmiendas cuando ya han quedado fijadas las cuantías globales de ingresos y gastos en el debate de totalidad del proyecto de ley de presupuestos.

¹³⁷ Véase Cazorla Prieto, L.M., "Artículo 134", *Comentarios a la Constitución*, Garrido Falla, E. (Dir.), 2º ed. ampliada, Madrid, 1985, p. 2021.

gastos, entra en juego el artículo 111 RCD, por lo que debe exigirse del Gobierno su conformidad para la tramitación de las mismas¹³⁸. Ahora bien, debemos afirmar que en ambos casos (artículos 133.3 y 111 RCD) esa limitación a la actuación de los parlamentarios no es diferente a la sufrida en relación a los demás proyectos legislativos que implican un aumento de créditos.

Por otro lado, al igual que en el resto de proyectos legislativos, en las enmiendas que supongan una minoración de ingresos, el Gobierno deberá ser requerido sobre su conformidad o no para la tramitación de las mismas.

Ya dijimos que incluso para las leyes de naturaleza tributaria, como criterio general, puede afirmarse que no es aplicable esa exigencia de conformidad del Gobierno para la tramitación de ese tipo concreto de enmiendas. Ello es así porque las normas que abarcan los elementos del tributo (hecho imponible, devengo, sujetos pasivos, base imponible y tipo de gravamen), por su propia naturaleza o esencia, no presuponen un aumento de los gastos públicos¹³⁹. Si bien, será necesaria esa conformidad gubernamental cuando se trate de determinadas normas tributarias que puedan implicar una disminución de ingresos¹⁴⁰.

D) La cuestión de la aplicabilidad del artículo 134.6 CE al contenido eventual de las leyes de presupuestos.

¹³⁸ En este sentido, Montejo Velilla, S. que cree que ello es debido a la posibilidad de cuantificar en términos de gastos el contenido de la enmienda (en "Aspectos del debate parlamentario de los Presupuestos para 1984", *HPE*, núm. 85, p. 132).

A esto hace referencia precisamente el Tribunal Constitucional en su sentencia 65/1987 (incompatibilidad de pensiones y haberes activos), cuando manifiesta (FJ. 5): "No puede, por tanto, descartarse la posibilidad de que la inclusión injustificada de materias no relacionadas con la disciplina presupuestaria suponga una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional; por lo que, cuando tal cuestión se plantee, será necesario examinar si las regulaciones contenidas en el articulado de la Ley de presupuestos se encuentran relacionadas directamente, como se señalaba en la STC 63/1986 citada, bien con las previsiones de ingresos y habilitaciones de gasto, bien con los criterios de política general en que las previsiones presupuestarias se sustentan. En el presente caso, tal examen resulta especialmente relevante si se tiene en cuenta que en el procedimiento parlamentario de aprobación de la Ley 44/1983, el Gobierno hizo uso de la facultad que el artículo 134.6 de la Constitución y el artículo 111 del Reglamento del Congreso le conceden, de oponerse a la tramitación de enmiendas referidas a las disposiciones que se impugnan".

De forma parecida, la STC 116/1994 (reducción de la bonificación en la Contribución Territorial Urbana de las viviendas de protección oficial operada en ley de presupuestos de Navarra), cuando el Tribunal manifiesta que las limitaciones del derecho de enmienda operan tan sólo cuando puede cuantificarse un aumento de gastos o una disminución de ingresos, pero no, como es el caso que resuelve la sentencia, un aumento de ingresos; dice (FJ. 8): "según prevé el artículo 148 del Reglamento del Parlamento Foral, <en el estudio y aprobación de los Presupuestos Generales de Navarra se aplicará el procedimiento legislativo ordinario, salvo lo dispuesto en la presente Sección> y esa salvedad se traduce, únicamente, por lo que aquí importa, en la exigencia de la previa conformidad de la Diputación Foral a las enmiendas que supongan aumento de gastos o disminución de ingresos (art. 149 del Reglamento). Sin embargo, esa pretendida excepción es común a todos los proyectos de Ley (art. 124.1), y, además, no entra en juego en el supuesto aquí analizado porque la disminución de las bonificaciones supone aumento de ingresos, no aumento de gastos ni disminución de ingresos".

¹³⁹ En parecido sentido, Hinojosa Torralvo, J.J., Hinojosa Torralvo, J.J., "La Ley de Presupuestos. Función, contenido y límites", *REDF*, núm. 62, 1989, p. 257.

¹⁴⁰ Por ejemplo, aquélla que regula *ex novo* una exención dentro de un tributo preexistente; De Miguel Canuto, E., "¿Qué es lo que puede regular la Ley de Presupuestos?", *REDF*, núm. 83, 1994, p. 631. Véase lo expuesto en el apartado IV.2.B.a) de este Capítulo.

Apuntamos aquí un problema que en nuestra opinión resta solidez a la jurisprudencia constitucional sobre los límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos. Dado que el artículo 134.6 CE se refiere expresamente a las enmiendas que supongan un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios, esa limitación de la potestad legislativa de las Cámaras debe predicarse única y exclusivamente de parte de ese núcleo estrictamente presupuestario, de lo que el Tribunal ha denominado núcleo mínimo, necesario, esencial o indisponible de la ley de presupuestos¹⁴¹. Por consiguiente, el artículo 134.6 CE no afecta a la regulación de materias que son extrañas a ese núcleo (entre otras, las integrantes de lo que el Tribunal ha llamado contenido eventual de tales leyes). En otras palabras, las normas que no vengán referidas a los ingresos (disminución) y gastos (aumento) presupuestarios, incluso cuando guarden relación directa con la política económica del Gobierno de la que el Presupuesto es instrumento, carecen de la restricción procedimental repetidamente señalada, de tal forma que la constitucionalidad o no de la inclusión de las mismas en ley de presupuestos no procede que quede condicionada por unos límites que ni la Constitución ni los Reglamentos parlamentarios han previsto¹⁴².

En este sentido, la tesis de la no aplicabilidad del artículo 134.6 CE al contenido eventual de las leyes de presupuestos se sostiene en algunas alegaciones vertidas ante el Tribunal Constitucional¹⁴³ y en algunos votos particulares

¹⁴¹ Decimos "de parte" de ese núcleo estrictamente presupuestario, pues no se aplica el artículo 134.6 CE a aquellas enmiendas que tienen por objeto una disminución de gastos o un aumento de ingresos presupuestarios.

¹⁴² En relación a la tesis de la no aplicabilidad del artículo 134.6 CE al contenido eventual de las leyes de presupuestos, véanse los trabajos de Hinojosa Torralvo, J.J., "La Ley de Presupuestos. Función, contenido y límites", *REDF*, núm. 62, 1989, pp. 248-257; Punset Blanco, R. (junto a Requejo Pagés, J.L.), "Crónica de jurisprudencia constitucional: las decisiones del Tribunal Constitucional español durante 1992", *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 5, 1993, p. 199; Torres Muro, I., "Las peculiaridades de la ley de presupuestos e la jurisprudencia constitucional", *REDC*, núm. 49, 1997, pp. 323-324; o Toscano Ortega, J.A., "El contenido de las leyes de presupuestos del Estado y las restricciones que sufre el Parlamento en la tramitación de estas leyes: un análisis de jurisprudencia constitucional", *Revista del Centro de Estudios Financieros, Contabilidad y Tributación*, núm. 172, 1997, pp. 33-60.

¹⁴³ Las del Letrado del Senado en el proceso de la STC 178/1994 (supresión de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana como corporaciones de Derecho Público), que vienen expresadas en el Antecedente 10: "el supuesto que se contempla no está incurrido en ninguna de las limitaciones establecidas constitucionalmente a la potestad de ejercitar el derecho de enmienda por los parlamentarios. En efecto, las únicas limitaciones que establece nuestra Constitución a la facultad de enmendar, así como a la de formular proposiciones de ley, son las de los artículos 84 y 134.6 CE"; "conforme al artículo 134.6 CE, cuando aquéllas supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios se requiere conformidad del Gobierno para su trámite. Fuera de estas limitaciones la potestad de enmendar los Proyectos de Ley, en cuanto expresión del poder soberano es ilimitada y puede referirse a cualquier contenido".

Sabemos que muy combativas y beligerantes con la doctrina del Tribunal Constitucional, en este aspecto, son las alegaciones vertidas por el Abogado del Estado en el marco de las SSTC 16/1996, 131 y 234/1999. En el proceso de la STC 16/1996 (atribuciones y facultades de los consorcios

disidentes con la jurisprudencia constitucional¹⁴⁴.

Ahora bien, en contra de lo sustentado, no desconocemos que sí será de aplicación el artículo 134.6 CE al contenido eventual cuando del mismo pueda inferirse y además cuantificarse un aumento de créditos o una disminución de ingresos. En este sentido, ya expusimos que el análisis por separado de las enmiendas presentadas por los parlamentarios en relación a estas materias no estrictamente presupuestarias puede arrojar algún dato sobre si de cada una de ellas se cuantifica un aumento de créditos o una disminución de ingresos. La verificación de ese dato pudiera obtenerse de las cifras en que se traduzca la aplicación de la enmienda y el conjunto de la regulación de esa materia integrante del contenido eventual¹⁴⁵.

Sin embargo, este extremo no parece haberlo considerado el Tribunal Constitucional en algunas resoluciones. Clara muestra de ello es que precisamente en una de las sentencias en que el Tribunal incide en las peculiaridades procedimentales de estas leyes respecto del resto de normas legales, la STC 76/1992, declara inconstitucional la inclusión en ley de presupuestos del precepto relativo a la ejecución forzosa de deudas tributarias

de las Zonas Francas), defiende (Antecedente 10) que las peculiaridades procedimentales del artículo 134.1, 6 y 7 CE se predicen de cualesquiera proyectos, proposiciones o enmiendas siempre que impliquen aumento de gastos o disminución de ingresos, no sólo de las enmiendas a la ley de presupuestos; por ello, no puede haber restricción alguna en el examen, enmienda y aprobación de los preceptos incluidos en la ley de presupuestos cuando no se produzca el referido aumento de gastos o disminución de ingresos. En idéntico sentido, el alegato sostenido en la STC 131/1999 (plan de recuperación de espacios en oficinas judiciales), donde defiende (Antecedente 7) la aplicabilidad del artículo 134.6 CE a todas las leyes, también las que no son de presupuestos, siempre que se trate de proposiciones o enmiendas que impliquen aumento del gasto o disminución de los ingresos, no en otro caso. En el mismo sentido, sus alegaciones en el proceso de la STC 234/1999 (fijación de la edad determinante del pase a la situación administrativa de segunda actividad de funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, Antecedente 6.ª).

¹⁴⁴ Creemos que esa tesis aparece implícita en algunos votos particulares disidentes con la doctrina del Tribunal Constitucional. Así, en el voto particular del magistrado L. López Guerra a la STC 76/1992 (ejecución forzosa de deudas tributarias que impican entrada en el domicilio del deudor), cuando afirma (préstese atención al último inciso del párrafo que transcribimos): "En cuanto a las peculiaridades del debate presupuestario que pudieran suponer un recorte de las competencias comunes del poder legislativo, se cifran en los requisitos que la Constitución (art. 134.6) y los Reglamentos del Congreso y el Senado establecen para la formulación de enmiendas al proyecto de Ley de Presupuestos. Pero tales requisitos no resultan de aplicación al artículo que se cuestiona"; en idéntico sentido y con el mismo texto, de nuevo el voto particular de L. López Guerra, al que se adhiere P. Cruz Villalón, a la STC 178/1994 (supresión de las Cámaras de la Propiedad Urbana como corporaciones de Derecho Público), en donde se reitera que los requisitos del artículo 134.6 CE y los previstos en los Reglamentos parlamentarios para la formulación de enmiendas al proyecto de ley de presupuestos "no resultan de aplicación al artículo que se cuestiona". También se deja entrever esa tesis en lo sustentado por ambos magistrados en el voto particular a la STC 195/1994 (facultades tributarias de comprobación e investigación) y en los votos particulares de P. Cruz Villalón a las SSTC 174/1998 (acceso a la función pública en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón) y 32/2000 (creación de un complemento retributivo para altos cargos).

¹⁴⁵ De forma parecida se pronuncia Cazorta Prieto, L.M., "Artículo 134", *Comentarios a la Constitución*, Garrido Falla, E. (Dir.), 2ª ed. ampliada, Madrid, 1985, pp. 2022-2023.

Sin llegar a la tesis de la no aplicabilidad del artículo 134.6 CE al contenido eventual de estas leyes, sino justamente a la contraria, el Consejo Consultivo de Cataluña (en su Dictamen 13/1982, de 26 de enero, Fundamento II.3) detecta el problema cuando manifiesta: "se podría argumentar que, cuando el artículo 28 (el precepto de la ley de presupuestos examinado) no comporta, en principio, el examen de partidas concretas de gastos e ingresos, su trámite parlamentario no se encuentra limitado por lo dispuesto en los artículos 134 de la Constitución ni los congruentes artículos 106 a 108 del Reglamento provisional del Congreso de los Diputados". Ahora bien, continúa diciendo: "No obstante, el hecho que por el trámite parlamentario de la Ley Presupuestaria no se prevea la posibilidad de examinar cuestiones no relacionadas con el proyecto de gastos e ingresos del Estado y de sus organismos autónomos supone que la colocación de una materia de régimen local (que en nada afecta al Presupuesto) implica la vulneración de la estructura constitucional que distingue la Ley en que se aprueban los Presupuestos de las demás. Pues, no está claro que, en este caso, se hubieran podido admitir a trámite enmiendas que no podrían cumplir por definición los requisitos exigidos en el apartado 6 del artículo 134 de la Constitución".

que implican la entrada en el domicilio del deudor, norma que ni por asomo tiene incidencia en el estado de ingresos y gastos, por lo que claramente las limitaciones al derecho de enmienda del artículo 134.6 CE no encuentran su campo de aplicación en ese precepto cuestionado. Más dudas se nos plantean acerca de si de las regulaciones de otras materias por leyes de presupuestos, declaradas inconstitucionales¹⁴⁶, pudiera derivarse y cuantificarse una incidencia en el estado de ingresos (disminución) y gastos (aumento). El Tribunal parece admitir que no, dado que, conforme a su doctrina, considera que tales materias no se integran dentro del contenido eventual y constitucionalmente permitido de estas leyes (uno de cuyos condicionamientos, como sabemos, es la relación directa de la materia con el estado de ingresos y gastos)¹⁴⁷.

E) A modo de conclusión.

Por lo expuesto, debemos concluir que el derecho de enmienda en los términos del artículo 134.6 CE aparece articulado como una limitación o restricción de las competencias del poder legislativo en la tramitación de todas las leyes, las de presupuestos del Estado y las que no lo son, siempre que venga referido exclusivamente a un aumento de créditos o una disminución de ingresos presupuestarios. Por consiguiente, no entendemos su relevancia para justificar la reducción material del contenido de la ley de presupuestos, ni compartimos el carácter ilegítimo de dicha restricción cuando se regula en esta ley cualquier materia (todas, menos las expresamente prohibidas

¹⁴⁶ Recuérdese, las concernientes a: la supresión de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana como corporaciones de Derecho público (STC 178/1994), determinadas facultades tributarias de comprobación e investigación (STC 195/1994), el régimen de atribuciones y facultades de los Consorcios de las Zonas Francas (STC 16/1996), la provisión de puestos de trabajo del personal sanitario en el marco de una reforma del sistema sanitario de atención primaria (STC 203/1998), o la fijación de la edad determinante del pase a la situación administrativa de segunda actividad de funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía (STC 234/1999).

¹⁴⁷ Tanto para las sentencias declaratorias de inconstitucionalidad como para el resto de sentencias con que el Tribunal ha ido configurando su doctrina acerca del contenido de las leyes de presupuestos, véase lo expuesto en el apartado III.1 del Capítulo Segundo del presente trabajo (donde exponemos las argumentaciones del Tribunal en relación a si los preceptos impugnados guardan la debida conexión con el contenido que pueden albergar estas leyes).

Respecto de las sentencias declaratorias de inconstitucionalidad, algunos magistrados formulan votos particulares disidentes con la aplicación de la doctrina del Tribunal en las SSTC 76/1992, 178/1994 y 195/1994, pues ven en esas regulaciones declaradas inconstitucionales una relación directa con los ingresos y gastos. También en determinadas sentencias confirmatorias de la constitucionalidad de preceptos incluidos en leyes de presupuestos, las SSTC 61/1997, 32/2000 y 109/2001, algunos magistrados han formulado votos particulares disidentes con la aplicación de la doctrina al caso concreto, pues consideran que la materia regulada no guarda la debida relación con el contenido "constitucionalmente definido" de estas leyes (puede consultarse en el apartado III.3.A.b del Capítulo Segundo el contenido de las opiniones disidentes formuladas en cada una de esas resoluciones).

por la Constitución). Y ello al margen de un pronunciamiento (favorable o contrario) sobre la polémica cuestión de si el artículo 134.6 CE debe aplicarse al debate del proyecto de ley de presupuestos, pues en todo caso ese precepto constitucional se predica sólo de aquellas enmiendas que suponen un aumento de los créditos o una disminución de ingresos presupuestarios, no de otras materias (como son las integrantes del contenido posible o eventual), si de éstas no se cuantifican esas variaciones de los estados de ingresos y gastos.

En definitiva, sostenemos una tesis contraria a la que llega el Tribunal Constitucional, a saber: las limitaciones al derecho de enmienda ex artículo 134.6 CE carecen de relevancia para estrechar el espacio material de las leyes de presupuestos; por ello, se genera una restricción indebida de la actuación parlamentaria de enmienda cuando se impide a las Cortes Generales, en el ejercicio de su libertad de configuración normativa, incluir en ley de presupuestos las materias que considere de conveniente inclusión, salvo prohibición constitucional expresa.

3. Los límites que para la materia tributaria expresamente prevé el artículo 134.7 CE.

La reducción material de la ley de presupuestos como vehículo de reformas tributarias, que expresa el artículo 134.7 CE, ha sido justificada por buena parte de la doctrina y el Tribunal Constitucional también con base a las especialidades procedimentales con que la Constitución configura este tipo de ley¹⁴⁸. En concreto, con especial énfasis afirma el Tribunal

¹⁴⁸ El límite impuesto por el artículo 134.7 CE a las leyes de presupuestos constituye sin duda una limitación material de carácter expreso a la libre disponibilidad del legislador para regular materias en ley de presupuestos. La reducción material de esta ley como vehículo de reformas tributarias, que expresa ese precepto, ha sido justificada por buena parte de la doctrina y el Tribunal Constitucional en las peculiaridades y singularidades procedimentales con que la Constitución configura esta ley.

En efecto, la mayoría de la doctrina (sobre todo, del Derecho financiero) ha expresado esa justificación. El discurso utilizado si se formula en líneas generales es el siguiente. La norma del artículo 134.7 CE supone un freno en beneficio de las propias Cortes Generales, de manera que les viene decir en términos simples y claros: como la finalidad fundamental de estas leyes es regular los Presupuestos del Estado y en la tramitación de esa ley anual hay restricciones impropias de otras leyes (esencialmente, limitaciones constitucionales a la iniciativa y enmienda parlamentarias, y presiones de urgencia), no podréis crear tributos, y sólo regularéis modificaciones tributarias en ley de presupuestos cuando os lo hayáis planteado y resuelto así en una ley tributaria sustantiva que cuente con las garantías procedimentales idóneas. Al respecto, Cazorla Prieto, L.M., "Ley Tributaria sustantiva y Decreto Ley en materia tributaria", *CT*, núm. 51, 1984, p. 265. También en relación a esa justificación, por ejemplo, Aliaga Agulló, E., "Ley de Presupuestos y reforma tributaria: análisis de una larga experiencia (1979-1994)", *REDF*, núm. 81, 1994, pp. 121-123; Falcón y Tella, R., "La habilitación a las Leyes de Presupuestos para modificar tributos", *REDF*, núm. 33, 1982, pp. 35-38; Martín Queralt, J., *Jurisprudencia financiera y tributaria Constitucional*, vol. I, Madrid, 1983, p. 107; Martínez Lafuente, A., "Ley de Presupuestos e inconstitucionalidad", *REDF*, núm. 25, 1980, p. 65; o Rodríguez Bereijo, A.,

Constitucional que esa limitación a la disponibilidad del legislador en la materia tributaria encuentra su fundamento en las restricciones que la propia Constitución impone al debate presupuestario¹⁴⁹. Sin embargo, hemos visto en apartados anteriores que tal justificación en el marco de las leyes de contenido tributario, por lo que respecta a la iniciativa legislativa (artículo 134.1 CE) y a las limitaciones del derecho de enmienda (artículo 134.6 CE), puede revelarse como inexacta

"La Ley de Presupuestos en la Constitución española de 1978", *Hacienda y Constitución*, Madrid, 1979, p. 240.

Un análisis de la gestación parlamentaria del artículo 134.7 CE muestra como el procedimiento especial de tramitación de estas leyes se configura como el fundamento de la referida restricción para la materia tributaria. En este sentido, consúltense las intervenciones de los Diputados López Rodó y Meilán Gil en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados (que pueden verse en el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, de 13 de junio de 1978), fruto de las cuales resultó el artículo 138.6 del Dictamen de esta Comisión (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, de 1 de julio de 1978), de idéntica redacción al actual artículo 134.7 CE.

También el Consejo de Estado en su tantas veces citada Memoria de 1986 fundamenta esas limitaciones materiales en los trámites especiales de "iniciativa, deliberación y aprobación" de las leyes de presupuestos (*Memoria del Consejo de Estado*, 1986, Madrid, 1987, p. 58).

Partiendo de esa justificación, algunos autores han valorado positivamente el artículo 134.7 CE. Por ejemplo, Escribano López, F., "Reforma tributaria y aprobación de los Presupuestos. Análisis de una experiencia", *Funciones financieras de las Cortes Generales*, Madrid, 1985, p. 171; Falcón y Tella, R., "La habilitación a las Leyes de Presupuestos para modificar tributos", *REDF*, núm. 33, 1982, p. 51; Martín Queralt, J., *Jurisprudencia Financiera y Tributaria del Tribunal Constitucional*, Tomo I, Madrid, 1984, p. 138. Incluso Mantero Sáenz, A. ("Las Leyes de Presupuestos en su proyección tributaria", *PGP*, núm. 5, 1980, p. 106) considera que esa prohibición material debiera haberse predicado sin el condicionamiento de la modificación de tributos.

149

Anotamos una síntesis de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el artículo 134.7 CE.

A juicio del Tribunal Constitucional, en todo caso, debe excluirse del contenido de las leyes de presupuestos estatales la materia tributaria en los términos del artículo 134.7 CE (SSTC 27/1981, FJ. 2; 63/1986, FJ. 12; 65/1987, FJ. 4; 126/1987, FJ. 5; 156/1987, FJ. 2; 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; 32/2000, FJ. 5; 109/2001, FJ. 5).

En relación a la modificación tributaria, es patente el uso por nuestro legislador de la autorización contenida en el inciso final de la norma, lo que ha forzado al Tribunal Constitucional a pronunciar su jurisprudencia sobre el artículo 134.7 CE. Desde la esencial STC 27/1981 hasta la última STC 195/1994, pasando por las SSTC 76 y 197/1992, y 179/1994, el Tribunal ha sentado una doctrina configuradora de las modificaciones tributarias realizadas por leyes de presupuestos estatales, tanto en el ámbito de los tributos concretos que integran el sistema tributario español como en el de la ordenación general tributaria (la Ley General Tributaria).

En el primero de esos ámbitos, la casuística que ha llegado el Tribunal ha sido de lo más variopinta. Se han impugnado leyes de presupuestos estatales que han regulado una serie de aspectos tributarios, a saber: la forma de valorar las participaciones en el capital social de entidades jurídicas que no coticen en Bolsa y que hayan regularizado su balance (STC 27/1981, con declaración de inconstitucionalidad); la elevación del tipo impositivo del impuesto especial sobre alcoholes etílicos y bebidas alcohólicas (STC 197/1992); o el denominado recargo permanente cameral (STC 179/1994).

En el ámbito de la normativa general tributaria, sabemos que la reforma de la Ley General Tributaria por ley de presupuestos ha conducido a dos declaraciones de inconstitucionalidad. Una, respecto a la autorización judicial para entrar en el domicilio del deudor previa acreditación de la deuda tributaria (STC 76/1992); y otra, en relación a la regulación de facultades tributarias de comprobación e investigación (STC 195/1994).

Veamos las líneas generales de esa jurisprudencia.

a) *Justificación de la limitación material contenida en el precepto. Su ámbito de aplicación. Los imperativos del artículo 31.1 CE.* Las peculiaridades y singularidades constitucionales de la ley de presupuestos del Estado determinan que la propia Constitución reduzca expresamente el papel de esta ley como vehículo de reformas tributarias. En efecto, además del carácter instrumental del Presupuesto en relación con la política económica, esta limitación a la disponibilidad del legislador se encuentra justificada por las restricciones que la misma Constitución impone al debate presupuestario. En este contexto, la prohibición contenida en el precepto sólo es aplicable a las leyes de presupuestos generales, no a otras leyes aunque contengan normas presupuestarias o normas que, en ocasiones, figuran en leyes de presupuestos. Al respecto, las SSTC 126/1987, FJ. 5; 156/1987, FJ. 3.

El artículo 134.7 CE debe interpretarse en el sentido de que tienda a facilitar el uso ponderado del sistema tributario, de suerte que puedan realizar las Cortes Generales y el Gobierno, en cooperación, una política económica que no omita los imperativos del artículo 31.1 CE (capacidad económica, justicia, igualdad y progresividad) (STC 27/1981, FJ. 4).

b) *Creación y modificación de tributos y mera adaptación o adecuación circunstancial del tributo a la realidad.* La norma del artículo 134.7 CE prohíbe en todo caso la creación de tributos, pero veda también las modificaciones tributarias, salvo que éstas aparezcan previstas en una ley tributaria sustantiva. Sin embargo, no se exige esta habilitación legal a la ley de presupuestos cuando se trata de una mera adaptación o adecuación circunstancial del tributo a la realidad (STC 27/1981, FF.JJ. 2 y 3).

c) *Concepto de ley tributaria sustantiva.* La ley tributaria sustantiva a que se refiere el artículo 134.7 CE es cualquier ley (propia del impuesto o modificadora de ésta; y exceptuando la de presupuestos) que regula los elementos concretos de la relación tributaria, y no su parte formal (SSTC 27/1981, FF.JJ. 3 y 8; 197/1992, FJ. 3).

d) *Aplicabilidad del precepto al ordenamiento preconstitucional.* El artículo 134.7 CE es una norma reguladora de la producción normativa y como tal no se aplica con carácter retroactivo. Ahora bien, desde un punto de vista general, no debe anularse una ley preconstitucional sólo por la ausencia de requisitos ahora exigidos por la Constitución para su aprobación y que en su momento no podían cumplirse por inexistentes. En el caso concreto de las modificaciones tributarias realizadas por leyes de presupuestos postconstitucionales es exigible, por imperativo constitucional, una previa habilitación legal, ya sea por ley tributaria sustantiva, ya sea por precepto habilitante anterior a la entrada en vigor de la propia Constitución de 1978 (STC 27/1981, FJ. 3, *in fine*; tal fue el caso de la Disposición adicional segunda de la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, reguladora del IRPF).

o poco convincente¹⁵⁰.

Sobre la invocación por el Tribunal Constitucional del artículo 134.7 CE para defender una restricción del contenido material de las leyes de presupuestos (en el marco de la posible restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, caso de regular por ley de presupuestos una materia distinta de su contenido mínimo y eventual) debemos hacer cuatro observaciones.

a) El límite impuesto por el artículo 134.7 CE a las leyes de presupuestos constituye sin duda una limitación material, que no de tipo procedimental¹⁵¹, de carácter expreso a la libre disponibilidad del legislador para regular materias en ley de presupuestos.

b) Una interpretación literal del artículo 134.7 CE conduce a que los límites que establece sólo pueden ser predicables de la materia tributaria. No cabe pues aplicar el precepto constitucional a materias distintas de las tributarias.

c) Por consiguiente, esta limitación queda intacta cualquiera que sea el contenido, más o menos amplio, que deba otorgarse a dicha ley. Ya se defienda que la ley de presupuestos ha de tener un tope material máximo, ya se reconozca que puede regular cualquier materia, lo que queda claro es que esa limitación siempre está ahí. Con otros términos, no existe relación entre esta limitación material referida a la materia tributaria y el resto del contenido de las leyes de presupuestos. Por tanto, de nada sirve alegar (como ha hecho el Tribunal Constitucional) el artículo 134.7 CE para pretender delimitar un contenido máximo de las leyes de presupuestos¹⁵².

d) Pero, puestos a intentar explicar y justificar esta jurisprudencia, sólo se entendería la invocación que del precepto

¹⁵⁰ Consúltense los apartados IV.1 y 2.B.a del presente Capítulo.

Varios autores han apuntado que la restricción para la materia tributaria prevista en el artículo 134.7 CE es innecesaria, por carecer de sentido. De este parecer, entre otros, Albiñana García-Quintana, C., "Comentario al artículo 134 de la Constitución", *Comentarios a las leyes políticas*, Alzaga Villamil, O., (Dir.), Tomo X, Madrid, 1985, p. 306; González García, E., "Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Presupuestos del Estado para 1981", *HPE*, núm. 72, 1981, p. 194; Menéndez Moreno, A., *La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado*, Valladolid, 1988, pp. 74 a 77; o Palao Taboada, C., *Dercho Financiero y Tributario*, vol. I, 2ª ed., Madrid, 1987, pp. 67 y ss.

¹⁵¹ Sin embargo, en algunas resoluciones el Tribunal califica esa limitación del artículo 134.7 CE de procedimental; así, en las SSTC 27/1981, FJ. 2; 65/1987, FJ. 3; 237/1992, FJ. 3.

¹⁵² En parecido sentido, nuevamente Jiménez Díaz, A., "Ley de Presupuestos: Seguridad jurídica y principios de relación entre normas", *REDF*, núm. 82, 1994, pp. 309-310.

ha hecho el Tribunal Constitucional si se llegara al entendimiento de que existe una estrecha relación entre esa limitación material de carácter tributario (artículo 134.7 CE) y el restante contenido de la ley de presupuestos (artículo 134.2 CE)¹⁵³. Ahora bien, este extremo no lo compartimos, pues para admitir tal percepción debiera interpretarse el artículo 134.7 CE más allá de su letra, esto es, defendiendo su aplicabilidad a la materia no tributaria. De todas formas, el Tribunal no ha descendido a tal aspecto y se ha limitado a alegar sin más, en el marco de su doctrina sobre límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos, el artículo 134.7 CE como una de las peculiaridades de estas leyes, que justifica la delimitación de un contenido máximo y que puede generar una restricción ilegítima del poder legislativo si la ley de presupuestos excede del contenido constitucionalmente admitido (según el propio Tribunal Constitucional).

Una conclusión, muy similar a la que llegamos al analizar la invocación por parte del Tribunal del artículo 134.1 CE, podemos afirmar: la limitación de carácter expreso relativa a la materia tributaria impuesta por el artículo 134.7 CE no puede verse afectada por el hecho de pretender amparar o no límites máximos al contenido no tributario de las leyes de presupuestos.

4. Las limitaciones de carácter temporal del artículo 134.3 CE.

Buena parte de la doctrina ha visto en la celeridad, fugacidad, prisas, urgencias, presiones y condicionamientos temporales en la aprobación del Presupuesto una de las

¹⁵³ Esa conexión o proximidad entre la materia presupuestaria y la tributaria se aprecia en algunos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, de la jurisdicción ordinaria y de algún órgano consultivo.

En las SSTC 76/1992 (autorización judicial para la entrada en el domicilio del deudor previa acreditación de la deuda tributaria) y 195/1994 (facultades tributarias de comprobación e investigación), el Tribunal analiza desde la perspectiva del artículo 134.2 CE, que no del artículo 134.7 CE, la constitucionalidad o no de preceptos que modifican la Ley General Tributaria a través de la ley de presupuestos. En ambos casos, la declaración de inconstitucionalidad lo es por vulneración del artículo 134.2 CE. Ahora bien, dice el Tribunal en esta última sentencia (FJ. 3): "Ciertamente, cualquier norma tributaria tiene algún grado de conexión con la previsión de ingresos del Estado, pero sólo si tiene relación directa con ella pueden incluirse en las Leyes de Presupuestos. La solución contraria acabaría por confundir <ley presupuestaria> y <ley tributaria> y desbordaría la función que a aquélla reserva el art. 134.2 de la Constitución".

Algunos Tribunales de Justicia al conocer regulaciones concernientes a tributos en concreto (artículo 134.7 CE), con un razonamiento ciertamente peculiar han reconducido el problema de su posible acomodo en ley de presupuestos desde la perspectiva del artículo 134.2 CE. En este sentido, las resoluciones que citamos, comentamos y criticamos en el apartado III.2.B del Capítulo Segundo.

Por último, también algún órgano consultivo ha destacado esa proximidad entre las materias presupuestaria y tributaria. En este sentido, los dictámenes citados en el apartado III.2.C del Capítulo Segundo.

manifestaciones de la restricción en el debate parlamentario de estas leyes. Aun sin haber sido invocada por la jurisprudencia constitucional, también se ha presentado como un elemento más para justificar un contenido máximo de las leyes de presupuestos¹⁵⁴. En este sentido, el discurso manejado viene a ser el siguiente: si ya de por sí es escaso el tiempo con que cuentan las Cámaras para despachar el Presupuesto, como para que al mismo tiempo se les obligue a deliberar sobre materias sin incidencia presupuestaria; en todo caso, será menor, y su estudio más acelerado, el tiempo de deliberación de una materia no presupuestaria si se incluye en un proyecto de Presupuestos Generales del Estado que si es objeto de un proyecto independiente. Estas circunstancias aconsejarían limitar el contenido de la ley de presupuestos a lo estrictamente presupuestario o lo directamente relacionado con ello¹⁵⁵.

El artículo 134.3 CE contempla la presentación del proyecto

¹⁵⁴ Claramente, así lo considera el Consejo Consultivo de Andalucía. En su Dictamen 19/1994 sostiene que, en el caso andaluz, la limitación temporal en la tramitación parlamentaria del proyecto de ley de presupuestos se configura como una peculiaridad, no prevista en el procedimiento legislativo común, que aconseja o sugiere la limitación del contenido de estas leyes. Vale la pena que reproduzcamos en parte su argumentación, que se encuentra en el Fundamento II.C; tras recordar la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las leyes de presupuestos estatales y la relativa al contenido tributario de sus homónimas autonómicas, y luego de detectar que no existen en el caso andaluz diferencias sustanciales entre el procedimiento presupuestario y el procedimiento legislativo común, afirma: "se podría llegar a concluir que el contenido de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma podría extenderse, además del núcleo esencial e indispensable constituido por la previsión de ingresos y la autorización de gastos, a cuantas otras materias objeto de regulación por Ley se estime necesario o conveniente recoger. Sin embargo, esta conclusión debe ser matizada". La razón: "porque aunque, a priori, parece que la tramitación de los Proyectos de Ley de Presupuestos no difiere mucho del procedimiento legislativo común, sí existe una importante diferencia respecto a éste en cuanto a su régimen temporal, puesto que el Proyecto, junto con su documentación anexa, ha de remitirse al Parlamento al menos dos meses antes de que expire el presupuesto corriente y debe ser aprobado antes del primer día del ejercicio económico que haya de regir (arts. 35 y 36 de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma), limitación temporal que no opera en el procedimiento común y que, en cierta medida, restringe las facultades de debate del Parlamento respecto al Proyecto de Ley de Presupuestos". Concluye: "Por consiguiente, y teniendo presentes estas precisiones, especialmente la relativa a la limitación temporal en la tramitación del Proyecto de Ley ante el Parlamento, debe actuarse con la debida cautela en la aplicación de la doctrina contenida en la sentencia 116/1994 del Tribunal Constitucional, sin llegar a entender que permite la proliferación indiscriminada de cualesquiera materias en la Ley de Presupuestos, ya que la inclusión del contenido eventual no debe conducir a una desvirtuación de la verdadera naturaleza de dicha Ley, ni a posibilitar una restricción en las facultades que corresponden al Parlamento, más específicamente en relación con las materias ajenas por completo al contenido propio e indisponible de la Ley, que pudieran ser objeto de una iniciativa legislativa separada e, incluso, dar lugar a la propia iniciativa del Parlamento, a través de proposiciones de Ley". Idéntica argumentación se reproduce (Fundamento II.C) en los Dictámenes 64/1995, de 20 de octubre, y 116/1996, de 25 de octubre.

También el magistrado M. Jiménez de Parga y Cabrera en su voto particular (al que presta su adhesión R. de Mendizábal Allende) a la STC 32/2000 (creación de un complemento retributivo para altos cargos), hace referencia a las peculiaridades, especialmente las de naturaleza temporal, en la tramitación de las leyes de presupuestos. Afirma ese magistrado (punto 2 del voto particular): "la Ley de Presupuestos no ha de ocasionar un cambio en los estatutos constitucionales de las Cortes Generales y del Gobierno, en perjuicio de las atribuciones de las primeras y en beneficio de la preponderancia del Poder Ejecutivo... No cabe ni eliminar fases ni acortar plazos de discusión parlamentaria, así como tampoco presionar psicológicamente a diputados y senadores. La Ley de Presupuestos ha de aprobarse, como regla general, en una fecha fija del año, mientras que las otras Leyes se debaten en las Cortes, o pueden debatirse, durante largo tiempo de examen y enmiendas, recibiendo su elaboración un tratamiento racionalizado, metódico, desprovisto de agobios... con nuestro propósito constitucional hemos de esforzarnos para que las Cortes Generales sean los titulares, en plenitud, sin interferencias, de la potestad legislativa del Estado (art. 66.2 CE)".

¹⁵⁵ En este sentido, Cazorla Prieto, L.M., "Las Cortes Generales ante los Proyectos de Ley de Presupuestos Generales del Estado", RCG, núm. 3, 1984, p. 75.

También algunos órganos consultivos sobre la base de las limitaciones temporales que se padecen en el debate parlamentario de aprobación de los Presupuestos, y desde una perspectiva de correcta técnica legislativa, han sugerido que la inclusión en leyes presupuestarias de materias sin incidencia financiera debe ser evitada, de forma que para regularlas se debe acudir a iniciativas legislativas autónomas, que sí se encuentran en condiciones de garantizar "el sosiego y debate" parlamentarios. En este sentido, puede verse la *Memoria del Consejo de Estado*, 1986, Madrid, 1987; y del mismo órgano consultivo, los Dictámenes núm. 55.428, de 27 de diciembre de 1990; núm. 859/1992, de 25 de junio de 1992; núm. 780/1993, de 17 de junio de 1993; núm. 3445/1996, de 3 de octubre. También la referida sugerencia de acudir a iniciativas legislativas autónomas diferentes de la presupuestaria aparece en diversos Dictámenes del Consejo Consultivo de Andalucía; así: núm. 19/1994, de 27 de octubre (Fundamento II.C); núm. 64/1995, de 20 de octubre (Fundamento II.C); núm. 56/1996, de 20 de mayo (Fundamento IV).

de ley de presupuestos, en los siguientes términos: "El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior". Salvo el aspecto temporal que menciona, no dista este precepto de lo previsto, con carácter general, en el artículo 88 CE para la iniciación del procedimiento legislativo a través de proyectos de ley, extremo que, una vez más, confirma la proximidad de las leyes de presupuestos con el resto de leyes¹⁵⁶.

Ese precepto constitucional, que no planteó problema alguno en su elaboración parlamentaria¹⁵⁷, cuenta con algunos precedentes en Derecho histórico¹⁵⁸, pero no en Derecho comparado¹⁵⁹. En la doctrina comparada, por ejemplo, en Alemania, en el marco de la "*Bepackungsverbot*", se ha aducido que en el procedimiento legislativo presupuestario el Parlamento debe estar libre de todas aquellas materias que le impidan centrarse en el debate del Presupuesto. A favor de ello, entre otros argumentos, se alega que el debate de materias extrapresupuestarias podría provocar un retraso en la aprobación de la ley. Parecidas argumentaciones se sostienen en las doctrinas italiana y francesa en relación al artículo 81 Cost. y a la Ordenanza orgánica de 1959, respectivamente, para justificar la reducción del contenido de la ley de presupuestos a la materia estrictamente presupuestaria. Sin embargo, nuevamente debemos recordar que esa argumentación viene exigida por la letra de los artículos 110.4 GG, 81.3 Cost. y 1 de la Ordenanza orgánica núm. 59-2, que, a diferencia del artículo 134.2 CE, reducen expresamente el

¹⁵⁶ Según el artículo 88 CE: "Los proyectos de ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos". Ya dijimos que se ha distinguido entre la iniciativa legislativa presupuestaria (artículo 134.3 CE) y la elaboración de los Presupuestos (artículo 134.1 CE), pero, en todo caso, se encuentran en manos del Gobierno (Soler Roch, M.T., "Los Presupuestos Generales del Estado en el artículo 134 de la Constitución", *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Valencia, 1980, p. 383).

¹⁵⁷ El actual artículo 134.3 CE coincide en su redacción con el artículo 124.3 del Anteproyecto de Constitución (*Boletín Oficial de las Cortes*, de 5 de enero de 1978), sin que sufriera variación alguna en su *iter* parlamentario.

¹⁵⁸ Véanse algunos antecedentes que cita Menéndez Moreno, A., *La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado*, Valladolid, 1988, p. 98. Así, los artículos 79 y 80 de la Constitución no promulgada de 1856; el artículo 15 del Acta Adicional a la Constitución de 1845; y, sobre todo, el artículo 107, inciso segundo de la Constitución de 1931 ("El Gobierno presentará a éstas (hace referencia a las Cortes), en la primera quincena de octubre de cada año, el proyecto de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio económico siguiente").

¹⁵⁹ No se encuentran preceptos parecidos al español en los Ordenamientos alemán, italiano o francés. La redacción más cercana a la española es la danesa, que en el artículo 45.1 de su texto constitucional establece: "Los proyectos de Ley presupuestaria se someterán al Parlamento con una antelación mínima de cuatro meses a la apertura del ejercicio presupuestario" (consultado en Aguirre de la Hoz, J., "La institución presupuestaria en el derecho comparado", *PGP*, núm. 6, 1989, p. 66).

contenido de estas leyes a la materia rigurosa y estrictamente presupuestaria.

La experiencia en la práctica política española confirma que el Gobierno suele agotar ese plazo constitucionalmente previsto del que dispone para la presentación del proyecto de Presupuestos del Estado¹⁶⁰. Este hecho puede obligar a que el Parlamento, en

¹⁶⁰ El plazo de presentación del proyecto de presupuestos por el Gobierno ante el Congreso de los Diputados "al menos tres meses antes de la expiración de los del ejercicio anterior", suscita varias cuestiones, que seguidamente tratamos.

a) *La determinación de ese plazo.* La Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, de 1 de julio de 1911, disponía en su artículo 34 (en la redacción dada al mismo por la Ley de 18 de diciembre de 1950): "El Presupuesto General del Estado se formará y presentará a las Cortes, antes de primero de julio del año que corresponda confeccionarlo, por el Ministerio de Hacienda, previo acuerdo del Consejo de Ministros y autorización del Jefe del Estado". Posteriormente, en el artículo 55.1 LGP (1977) el plazo dado al Gobierno para la presentación del proyecto se fijó el día 15 de octubre de cada año. Para adecuar la LGP de 1977 a la Constitución de 1978, se aprueba el TRLGP de 1988. En éste, su artículo 55 preceptúa: "El proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, con la documentación anexa que enumeran las reglas tercera y cuarta del artículo 54 de esta Ley, será remitido al Congreso de los Diputados antes del día 1 de octubre del propio año, para su aprobación, emiéndalo o devolución por las Cortes Generales". Precisamente, el Consejo de Estado al conocer el proyecto de Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el actual TRLGP se pronuncia "respecto de las fechas límite para que los Departamentos Ministeriales y los órganos constitucionales remitan al Ministerio de Economía y Hacienda los anteproyectos de estado de gastos y para que el Gobierno remita a las Cortes (hoy al Congreso de los Diputados) el proyecto de Ley de Presupuesto Generales del Estado"; y afirma: "Aunque el artículo 134.3 de la Constitución ha incidido sobre estas fechas, no parece que el adelanto que ello supone autorice al Texto refundido a suprimir toda referencia a las mismas. La fijación legal de fechas límite debe ser mantenida, aunque los plazos se adecuen a las exigencias constitucionales, sin que pueda entenderse que el texto constitucional ha degradado a rango reglamentario la fijación de tales plazos" (véase el Dictamen 51.954, de 14 de julio de 1988, Consejo de Estado. *Recopilación de doctrina legal*, 1988, BOE, Madrid, 1989, pp. 265-271).

b) *¿A quién corresponde la determinación exacta de ese plazo constitucionalmente establecido para la presentación del proyecto de presupuestos?: ¿Al Gobierno o al Parlamento a través de ley?* A favor de que sólo es el Gobierno el órgano constitucional que puede concretar ese plazo se ha pronunciado Recoder de Casso, E. ("Iniciativa legislativa presupuestaria", PGP, núm. 18, 1983), que afirma, p. 152: "tratándose como se trata de una disposición (se refiere al artículo 134.3 CE) que atañe a las relaciones entre los órganos constitucionales, la interpretación de las obligaciones debe ser la menos onerosa posible para la parte obligada, y en todo caso, desde luego, la agravación de la obligación no puede dejarse al arbitrio de la parte sobre quien pesa -lo que excluye que pueda la Cámara que recibe el presupuesto incluir un precepto por el que haya de ser enviado antes de los tres meses constitucionales-"; en el mismo sentido, se pronuncia Martínez Lago, M.A. (*Ley de Presupuestos y Constitución (Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria)*, Valladolid, 1988), cuando dice, p. 160: "La indeterminada obligación que pesa sobre el Gobierno de presentar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado ante el Congreso de los Diputados antes de que finalice el ejercicio económico en curso, no puede resultar precisada en un sentido más gravoso -para la parte obligada, obviamente que es el Gobierno- que el fijado por la propia Constitución"; este mismo autor, p. 160 en n. 17, en relación a la actual redacción del artículo 55 TRLGP sostiene que la indeterminación continúa (y ahora se convierte en legal), pues no se concreta la fecha exacta en que el Gobierno debe presentar ante el Congreso de los Diputados el proyecto de ley de presupuestos.

En contra de algunas de esas opiniones, Menéndez Moreno, A. (*La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado*, Valladolid, 1988) considera que el Parlamento a través de la ley puede concretar ese plazo; en este sentido, rebatiendo la interpretación sustentada por Recoder de Casso, dice, p. 104: "Así, en primer lugar, la Ley General Presupuestaria ha venido regulando esta materia y no ha parecido a nadie extraña dicha regulación. En segundo lugar, difícilmente habfa de ser objetable una ampliación del plazo de tres meses para la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, que estuviera dirigida a mejorar las condiciones de tiempo para la discusión y aprobación de esta Ley. Y, en tercer lugar, la interpretación de Recoder de Casso es contraria al sentido literal y lógico de la expresión constitucional <al menos>, que se cumple, sin discusión, cuando el plazo es ampliado". A favor de esta interpretación, véase el Dictamen del Consejo de Estado núm. 51.954, de 14 de julio de 1988, anteriormente citado.

c) *¿Qué consecuencias se derivan del incumplimiento por parte del Gobierno del plazo previsto en el artículo 134.3 CE?* Sobre la base de considerar que el artículo 134.3 CE es en esencia una disposición que disciplina las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento en la materia presupuestaria, buena parte de la doctrina asocia a la actuación del Gobierno moroso, sobre todo, consecuencias de tipo político; así, esa responsabilidad política del Gobierno se exigirla a través de los instrumentos de control (principalmente, la moción de censura) y del debate parlamentarios. Junto a esos efectos políticos, y dado que se trata de un claro incumplimiento por el Gobierno de la Constitución, algunos autores han reconocido en esa actuación morosa consecuencias jurídicas, en esencia, la no obligación para el Parlamento de aprobar la ley de presupuestos antes de que expiren los presupuestos del ejercicio anterior, y en consecuencia la asociada a la prórroga presupuestaria del artículo 134.4 CE. Sobre estas consecuencias políticas y jurídicas, véase García García, J.L., "Examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado", *Funciones financieras de las Cortes Generales*, Madrid, 1985, p. 340; Martínez Lago, M.A., *Ley de Presupuestos y Constitución (Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria)*, Valladolid, 1988, pp. 161-163; Menéndez Moreno, A., *La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado*, Valladolid, 1988, pp. 104-106; Querol Bellido, V., "Los Presupuestos Generales del Estado y la Constitución: su prórroga", PGP, núm. 2, 1979, p. 129; Recoder de Casso, E., "Iniciativa legislativa presupuestaria", PGP, núm. 18, 1983, p. 154; Serrano Alberca, J.M., "La iniciativa legislativa en materia financiera: Conflictos entre el Gobierno y el Parlamento", PGP, núm. 15, 1983, pp. 115 y 116; y, sobre todo, Cazorla Prieto, L.M., "Nota acerca del incumplimiento del artículo 134.3 de la Constitución", HPE, núm. 90, 1984, en especial pp. 139-143, en donde, a propósito de esos efectos jurídicos, se pronuncia acerca de la posible declaración de inconstitucionalidad de ese incumplimiento del artículo 134.3 CE; por su interés, reproducimos lo sustentado por ese autor, pp. 142-143: "se debe rechazar que estemos ante un conflicto constitucional, ya que no se produce un conflicto de competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución, al no existir negativa, oposición o invasión de una competencia parlamentaria. Aunque se entendiera que ésta consiste no sólo en el examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos, sino esto mismo realizado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior, nos encontraríamos ante un conflicto constitucional sin objeto, toda vez que por el mero transcurso del tiempo sería imposible la competencia parlamentaria relativa a los tres meses, dado que cuando se estuviera en condiciones de plantear el hipotético conflicto de competencias sería una vez rebasado el plazo de tiempo cuyo respeto se exige. En pocas palabras, que cuando pudiera entablarse el conflicto para reclamar el cumplimiento del plazo en el marco de la competencia es precisamente cuando por el mero transcurso del tiempo ya no se puede restablecer". Sostiene que "aunque se trata de un quebrantamiento de la Constitución, no puede acarrear la declaración de inconstitucionalidad dado su carácter"; en suma, "el incumplimiento del plazo

ese plazo de al menos tres meses antes de que expiren los Presupuestos del ejercicio anterior (por lo general, de forma bastante acelerada), los deba examinar y enmendar, y definitivamente aprobar la ley que los contiene¹⁶¹.

La cuestión es saber si de tal situación de *facto* (que puede o no producirse) debe obligatoriamente deducirse siempre una restricción en la actuación de los parlamentarios si se la compara con la del debate parlamentario ordinario. Desde una estricta perspectiva constitucional, que no de posibilismo, conveniencia u oportunidad, la respuesta ha de ser necesariamente negativa¹⁶². Creemos que por varias razones. Entre otras, la

de los tres meses no es verdaderamente esencial, al no concurrir los supuestos necesarios para que pueda hablarse de tal desde un punto de vista jurídico. Estaríamos, pues, ante una actuación irregular pero no invalidante".

Fuera de los supuestos en que se ha incumplido el plazo del artículo 134.3 CE como consecuencia de la disolución de Cámaras parlamentarias por la convocatoria de elecciones generales, podemos encontrar en el terreno de la práctica política española algún ejemplo de aquella actuación morosa del Gobierno. Así, la presentación fuera del plazo constitucional del proyecto de ley de presupuestos para el año 1985. Ese incumplimiento, que no desencadenó la prórroga presupuestaria pues la ley fue objeto de aprobación antes de que finalizara el año, no comportó ninguna consecuencia jurídica, si bien generó algunas acciones parlamentarias. Al respecto, puede verse nuevamente Cazorla Prieto, L.M., "Nota acerca del incumplimiento del artículo 134.3 de la Constitución", *HPE*, núm. 90, 1984, pp. 140-141; y posteriormente Martínez Lago, M.A., *Ley de Presupuestos y Constitución (Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria)*, Valladolid, 1988, p. 164 en n. 26.

161 Aquí se plantea la cuestión de si recae sobre las Cortes Generales la obligación de aprobar el Presupuesto en ese plazo de tres meses antes de que expiren los del ejercicio anterior.

A juicio de algunos autores, de los artículos 134.3 y 134.4 CE puede llegarse a que el Parlamento puede dedicar al examen, enmienda y aprobación del proyecto presupuestario el tiempo que considere conveniente. De esta manera, si en esas tareas invierte un plazo superior al de tres meses, entra en juego el mecanismo constitucional de la prórroga de los presupuestos del ejercicio anterior. Algunos de esos autores sostienen esa interpretación con carácter general; otros, como consecuencia jurídica derivada del incumplimiento por parte del Gobierno del plazo de presentación del proyecto de ley presupuestario.

Con carácter general, véase Cazorla Prieto, L.M., "Nota acerca del incumplimiento del artículo 134.3 de la Constitución", *HPE*, núm. 90, 1984, p. 144 (que afirma: "el texto constitucional no configura una obligación, no ya jurídica, sino de ningún género, a cargo de las Cortes Generales de aprobar los Presupuestos Generales del Estado antes del último día del año en curso, como ya hemos apuntado; esto es lo normal y deseable por el ámbito temporal de aquéllos y por los trastornos que no proceder así desencadena. Mas ello no supone que la Constitución imponga al órgano legislativo la obligación jurídica de terminar el debate presupuestario antes del 31 de diciembre. En todo caso, se podría hablar de conveniencia, aspiración, presión política, etc., pero no de obligación jurídica en el sentido preciso ya aludido. La prueba de lo cual la hallamos en el propio artículo 134 de la Constitución, que prevé, como supuesto general y admisible, la prórroga de los Presupuestos anteriores en el supuesto de que no estén aprobados antes del primer día del ejercicio económico correspondiente"); Martínez Lago, M.A., *Ley de Presupuestos y Constitución (Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria)*, Valladolid, 1988 p. 163 (en donde sostiene: "aún admitiendo que, técnicamente, lo que pese sobre el Gobierno sea una obligación -de presentación del Proyecto ante el Congreso en el reiterado plazo de tres meses antes de la expiración de los Presupuestos del ejercicio anterior-, lo cierto es que sobre las Cortes Generales no grava ninguna prestación semejante -constitucionalmente impuesta- de aprobar los Presupuestos antes del primer día para el que dehan aquellos regir. Parece obvio que esa es una clara aspiración a la que colaboran las normas contenidas en este artículo 134, pero no hay una obligación de aprobación sobre las Cortes equiparable a la que sí se da sobre el Gobierno para la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos"); Serrano Alberca, J.M., "La iniciativa legislativa en materia financiera: Conflictos entre el Gobierno y el Parlamento", *PGP*, núm. 15, 1983, pp. 115-116.

Y en el marco de las consecuencias jurídicas que se desprenden del incumplimiento gubernamental del artículo 134.3 CE, puede consultarse Menéndez Moreno, A., *La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado*, Valladolid, 1988, p. 106 (sostiene: "la prórroga de los Presupuestos del año anterior, más que una sanción al Gobierno, debe ser considerada como una forma de subsanar el acortamiento de la tramitación parlamentaria de la Ley de Presupuestos, derivado del incumplimiento del plazo previsto en el artículo 134.3"); Querol Bellido, V., "Los Presupuestos Generales del Estado y la Constitución: su prórroga", *PGP*, núm. 2, 1979, p. 129; Recoder de Casso, E., "Iniciativa legislativa presupuestaria", *PGP*, núm. 18, 1983, p. 154 (que, en una construcción ciertamente original, manifiesta: "Si el Gobierno se demorara en la presentación de los Presupuestos, entiendo que las Cortes podrían legítimamente consumir tres meses en el debate, cesando para ellas la obligación de no dejar terminar el ejercicio sin aprobación; en virtud de un mecanismo similar al que rige las obligaciones recíprocas en el Derecho privado (artículo 1100 Código Civil)"; véanse la críticas que realizan a dicho razonamiento, Cazorla Prieto, L.M. ("Nota acerca del incumplimiento del artículo 134.3 de la Constitución", *HPE*, núm. 90, 1984, p. 144); y Martínez Lago, M.A. (*Ley de Presupuestos y Constitución (Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria)*, Valladolid, 1988, pp. 162-163), críticas basadas sobre todo en la consideración de que sobre las Cortes no recae constitucionalmente obligación alguna de aprobar los Presupuestos antes del primer día del ejercicio económico correspondiente.

162 Sobre la consideración que desde el Derecho debe darse a las situaciones de hecho en el procedimiento de aprobación de las leyes, traemos la argumentación del Consejo Consultivo de Cataluña recogida en su Dictamen 210/1998, de 29 de diciembre, en relación al proyecto de ley de acompañamiento a los Presupuestos de la Generalidad de Cataluña para el año 1999, Fundamento II.6: "las críticas a situaciones fácticas evidentes, que podrían condicionar y limitar el deseable *iter* parlamentario de las leyes de acompañamiento, no pueden ser objeto de nuestra consideración jurídica (STC 88/1989, de 11 de mayo, FJ. 3). A los efectos del Proyecto que dictaminamos, comprobamos que los trámites de su consideración parlamentaria se han

discusión en breve plazo de tiempo¹⁶³ de preceptos técnicos muy concretos y entremezclados no debe implicar sin más una restricción de los derechos que los Diputados y Senadores gozan en el marco del debate parlamentario, sino, lo más, la necesaria especialización de los mismos. Además, también en el marco del debate parlamentario no presupuestario pueden originarse situaciones parecidas, de las que, desde luego, no se extraen idénticas consecuencias en orden de limitar el contenido material de una determinada norma¹⁶⁴.

producido hasta el presente dentro de la normativa reglamentaria. Ni nos corresponde juzgar las condiciones reales de la tramitación de una ley de acompañamiento, a las que ya nos hemos referido como fenómeno de hecho que suele producirse en relación a este singular tipo legal, ni tampoco proponer alternativas posibles de *lege ferenda* a la concentración de normas y reformas legales heterogéneas, diferentes en importancia o en extensión, realizada en un trámite único y urgente y en una sola Comisión; fenómeno que tan ligado aparece hasta ahora a la aprobación de las leyes acompañantes de los Presupuestos"; "No hemos de olvidar, desde una estricta consideración constitucional, que los trámites de urgencia, como también las decisiones referentes en general a la tramitación de las leyes ordinarias... tienen la correspondiente cobertura reglamentaria" (publicado en el *Bulletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 359, de 29 de diciembre de 1998, pp. 28632-28652; ponente: M.M. Vicens Matas).

163 Algunos autores no han valorado de forma positiva el plazo que expresa el artículo 134.3 CE. Principalmente, se denuncia la brevedad y la insuficiencia de ese plazo del que disponen los parlamentarios para un debate profundo de cuestiones en ocasiones muy técnicas, especialmente en el Senado (en la práctica parlamentaria el proyecto de ley de presupuestos suele declararse urgente, lo que comporta una considerable reducción del plazo de que disponen los senadores para su examen, enmienda y aprobación; artículo 90.3 CE).

Ahora bien, existe un cierto consenso en la doctrina a la hora de considerar que en este ámbito un debate serio y riguroso, que es el que debiera presidir la función parlamentaria, depende en gran parte del cumplimiento de los plazos en el proceso de preparación del documento presupuestario.

En este sentido, una valoración negativa del plazo señalado en el artículo 134.3 CE puede verse en García García, J.L., "Examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado", *Funciones financieras de las Cortes Generales*, Madrid, 1985, pp. 335-336; Querol Bellido, V., "Los Presupuestos Generales del Estado y la Constitución: su prórroga", *PGP*, núm. 2, 1979, pp. 133 y ss; Martínez Lago, M.A., *Ley de Presupuestos y Constitución (Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria)*, Valladolid, 1988, pp. 160-161 (además, este autor considera que un debate meditado y profundo del proyecto de ley de presupuestos depende en gran medida de la puntual iniciación y celeridad del proceso preparatorio - en sede administrativa- del anteproyecto de presupuestos; de ahí que abogue por una reforma general del procedimiento de elaboración administrativa, pero también del procedimiento de aprobación parlamentaria del proyecto de ley de presupuestos, con "el fin de que se anticipen a las Cámaras previsiones que después contendrá el proyecto, meses antes de que éste, formalmente sea remitido al Congreso para su examen, enmienda y modificación", p. 165; en este sentido, cree que el cauce para ello debiera estar en la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, creada por la Disposición adicional vigésima de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de PGE para 1990); Montejo Velilla, S., "La tramitación parlamentaria de los Presupuestos Generales del Estado para 1984", *PGP*, núm. 17, 1983, p. 167; y Recoder de Casso, E., en sus crónicas parlamentarias acerca de la aprobación de determinadas leyes de presupuestos estatales ("Crónica parlamentaria: los Presupuestos Generales del Estado", *PGP*, núm. 2, 1979, p. 261; "Crónica parlamentaria: Los Presupuestos Generales del Estado", *PGP*, núm. 8, 1980, pp. 215 y ss, sobre todo p. 215; "Crónica parlamentaria: Ley de Presupuestos Generales del Estado", *PGP*, núm. 11, 1981, p. 181 y ss, principalmente p. 182; "La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1983", *PGP*, núm. 16, 1983, pp. 197 y ss, en concreto, p. 199; sin embargo, este mismo autor, en un trabajo posterior, "Iniciativa legislativa presupuestaria", *PGP*, núm. 18, 1983, especialmente, pp. 152-153, se muestra a favor del plazo de tres meses que expresa el artículo 134.3 CE, con argumentos que expresamos en la nota que sigue).

164 Así, en ocasiones, en la tramitación de leyes no presupuestarias las Cortes dedican menos tiempo de debate parlamentario (aunque el proyecto legislativo permanezca más tiempo en las Cámaras) o actúan con una celeridad aún superior que la referida a la de Presupuestos Generales del Estado. Y ello sin olvidar aquellos supuestos en los que se tramitan proyectos de ley por el trámite de urgencia, por citar algunas. Véase Jiménez Díaz, A., "Ley de Presupuestos: Seguridad jurídica y principios de relación entre normas", *REDF*, núm. 82, 1994, p. 310.

A esas razones se pueden añadir otras:

a) Como hemos visto, el artículo 134.3 CE puede interpretarse en el sentido de que sobre las Cortes no pesa una obligación de aprobar los Presupuestos en ese plazo de tres meses antes de la expiración de los Presupuestos del ejercicio anterior, por lo que pueden disponer del tiempo que consideren necesario para el examen, enmienda y aprobación del Presupuesto.

b) El proyecto de ley de presupuestos goza de preferencia en la tramitación con respecto a los demás trabajos parlamentarios (artículo 133.2 RCD y 148.1 RS). Véase la STC 41/1995, en donde el Tribunal desestima un recurso de amparo (por posible lesión del artículo 23.2 CE) frente a la resolución de la Mesa del Parlamento Navarro de no admitir a trámite una moción, precisamente (FJ. 4) por los "condicionamientos temporales de debate y aprobación" de la ley de presupuestos para 1993 de la Comunidad Foral, tramitación que goza de prioridad, según el Reglamento parlamentario navarro, frente a otras actuaciones de la Cámara.

c) El proyecto de ley presupuestaria se debate por los parlamentarios con una periodicidad anual, por lo que éstos de antemano saben que durante un determinado plazo de tiempo tendrán que dedicar sus esfuerzos a su examen, enmienda y aprobación, sin que, en consecuencia, puedan "alegar efecto sorpresa, ni ignorancia del tema".

d) Un análisis del Derecho comparado arroja como dato el que en la mayoría de ordenamientos la tramitación del proyecto de presupuestos es inferior al plazo de tres meses.

e) Y en relación al breve plazo con que cuenta el Senado para despachar el proyecto de presupuestos, se ha manifestado que "tanto la posición constitucional de esta Cámara como las características peculiares del proyecto de Ley de Presupuestos desaconsejan que en esta fase sufra la ley muchas modificaciones".

En relación a las razones c), d) y e) seguimos a Recoder de Casso, E. "Iniciativa legislativa presupuestaria", *PGP*, núm. 18, 1983, pp. 152-153; argumentos que también suscribe Menéndez Moreno, A., *La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado*, Valladolid,

La conclusión a la que llegamos es fácil: el hecho de que los Presupuestos Generales del Estado se debatan por las Cortes en un breve período de tiempo (por lo general, con urgencia y celeridad) no determina una restricción de las competencias del Parlamento que deba conducir a la configuración de un contenido constitucional máximo de estas leyes.

5. Otros elementos de crítica a esta jurisprudencia constitucional.

A) La prueba de la concurrencia de restricciones parlamentarias.

Las consideraciones realizadas sobre las restricciones parlamentarias que pudieran derivarse de los apartados 1, 3, 6 y 7 del artículo 134 CE nos permiten apuntar un nuevo problema: la prueba de la concurrencia de esas restricciones que los parlamentarios pudieran padecer en el debate presupuestario, en el supuesto de aprobación de materias sin incidencia presupuestaria por una ley de presupuestos. Cuestión ésta que, si bien no ha sido tratada directamente por el Tribunal Constitucional, se plantea en algunos votos particulares y alegaciones ante el Tribunal. Al respecto, formulamos dos posibles posiciones.

Primera. Basta el riesgo, en abstracto, de que con motivo de la regulación por ley de presupuestos de una materia extraña a la misma el Gobierno pueda sustraerla a la plena y genuina deliberación de las Cortes Generales, para tachar esa regulación de inconstitucional desde una perspectiva formal y justificar así una interpretación estricta del contenido de la ley de presupuestos. Tal afirmación parece tener sustento en la propia doctrina del Tribunal Constitucional, pues en ninguna de las sentencias declaratorias de inconstitucionalidad ha procedido a analizar si de los debates parlamentarios de aprobación de las normas impugnadas, recogidos en los correspondientes Diarios de

1988, que afirma, p. 103, "no parece improcedente mantener una opinión favorable a la prescripción del artículo 134.3 del texto constitucional".

Sesiones de las Cámaras, pudieran derivarse tales restricciones¹⁶⁵. Además, parece confirmarse este criterio si acudimos a otras resoluciones del Tribunal¹⁶⁶.

Segunda. Es preciso descender al debate parlamentario propiamente dicho para verificar si las Cámaras ejercitaron libremente su función al incluir en ley de presupuestos la regulación de materias no presupuestarias, o si por el contrario el Gobierno entorpeció o impidió tal ejercicio. Esta posición se sostiene en ciertas alegaciones ante el Tribunal¹⁶⁷ y en los votos particulares disidentes con la doctrina del Tribunal Constitucional¹⁶⁸.

De forma próxima a esta segunda posición, y de forma general para los vicios del procedimiento legislativo¹⁶⁹, creemos que la concreción de los supuestos de posible alteración de la formación de la voluntad de las Cámaras no debe hacerse sólo en abstracto sino yendo también al análisis de todas las circunstancias que concurren en un concreto procedimiento legislativo en relación a los preceptos invocados en el proceso constitucional¹⁷⁰. Por

¹⁶⁵ Aunque no desconocemos que, en el marco de su jurisprudencia sobre los límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos, sí lo hace en sus sentencias 65/1987 (incompatibilidad de pensiones y haberes activos e integración de personal de diferentes Administraciones y Organismos en diversos regímenes del Sistema de Seguridad Social, FJ. 5) y 61/1997 (prórroga de la delegación legislativa para elaborar el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, FJ. 2b).

¹⁶⁶ Por ejemplo, en su sentencia 88/1989 (FJ. 3), donde viene a considerar ajena a su jurisdicción "efectuar ponderaciones y apreciaciones puramente fácticas". En este sentido, Gil Cremades, R., "Ley de Presupuestos y seguridad jurídica (Sobre la sentencia 76/1992 del Tribunal Constitucional)", *RCG*, núm. 27, 1992, pp. 97-98.

¹⁶⁷ Especialmente, las vertidas por el Abogado del Estado, al defender de forma reiterada que acudir al argumento procedimental debe imponer el examen caso por caso de la concurrencia de efectivas restricciones al debate parlamentario del precepto de la ley de presupuestos cuestionado. En ese sentido, sus alegaciones en los procesos de las sentencias 16/1996 (régimen de atribuciones y facultades de los Consorcios de las Zonas Francas, Antecedente 10); 131/1999 (plan de recuperación de espacios en edificios judiciales, Antecedente 7); 234/1999 (fijación de la edad determinante del pase a la situación administrativa de segunda actividad de funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, Antecedente 6).

Véanse también las alegaciones del Letrado de las Cortes Generales, en representación del Senado, en la STC 178/1994 (supresión de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana como Corporaciones de Derecho público, Antecedente 10).

¹⁶⁸ En el voto particular de L. López Guerra a la sentencia 76/1992, leemos: "no hay datos que permitan suponer de modo alguno que el legislador haya podido ver reducida su capacidad de examen de la norma de que se trata, de formulación y enmiendas, y de discusión y votación en Pleno y Comisiones. No aparecen, pues, indicios de que, en palabras de la opinión del Pleno, la norma cuestionada haya podido <suponer una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen o enmienda sin base constitucional>". En idéntico sentido, sus votos particulares (con adhesión de P. Cruz Villalón) a las sentencias 178/1994 y 195/1994. En esa misma dirección, y con remisión a los citados, también el magistrado P. Cruz Villalón formula votos particulares a las sentencias 174/1998 y 32/2000 (en este último caso, concurrente con el fallo pero disidente con la doctrina del Tribunal).

¹⁶⁹ A diferencia de lo acaecido en su doctrina sobre el artículo 134.2 CE, creemos que es menester señalar que el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia sobre vicios del procedimiento legislativo y el derecho de enmienda, sí descende al examen de las actuaciones parlamentarias para verificar si concurre efectivamente la referida restricción ilegítima. Buena muestra de ello son las citadas SSTC 99/1987 (FJ. 1); 57/1989 (FJ. 2c); 23/1990 (FJ. 5); 41/1995 (FJ. 4); 118/1995 (FJ. 4); 27/2000 (FF.JJ. 5 y 6); 194/2000 (FJ. 3); 234/2000 (FJ. 9).

¹⁷⁰ En este sentido, como es sabido, en el marco del Título VII LOTC ("De las disposiciones comunes sobre procedimiento"), el artículo 88.1 prevé que el Tribunal Constitucional podrá solicitar de los poderes públicos "la remisión del expediente y de los informes y documentos relativos a la disposición o acto origen del proceso constitucional. En tal caso, el Tribunal habilitará un plazo para que el expediente, la información o los documentos puedan ser conocidos por las partes para que éstas aleguen lo que a su derecho convenga". Por otro lado, dentro del Capítulo II ("Del recurso de inconstitucionalidad") del Título II LOTC ("De los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad"), el artículo 34.1 establece que "Admitida a trámite la demanda, el Tribunal Constitucional dará traslado de la misma al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes, al Gobierno por conducto del Ministerio de Justicia y, en caso de que el objeto del recurso fuera una Ley dictada por una Comunidad autónoma, a los órganos

ejemplo, si se invoca el artículo 134.6 CE y los correspondientes preceptos de los Reglamentos parlamentarios, es necesario analizar todos aquellos extremos que han estado presentes en la tramitación de la ley presupuestaria, para comprobar si de los mismos, en su caso, puede verificarse una restricción indebida del derecho de enmienda del que gozan los parlamentarios. Ahora bien, ello no significa reducir el artículo 134 CE a una mera consideración empírica de cómo se desarrolló ante las Cámaras la tramitación de un determinado precepto sospechoso de inconstitucionalidad. Lo que defendemos es que, a nivel de técnica argumentativa, se analicen las normas alegadas con la sólo finalidad de verificar si de las mismas, en un concreto procedimiento, pueden derivarse efectivas restricciones injustificadas en la actuación de los Diputados y Senadores¹⁷¹.

En la jurisprudencia constitucional analizada, esto se echa en falta en las argumentaciones del Tribunal. Esto es, se limita a invocar determinadas normas, sin descender al análisis de algunas de ellas cuando son de rango infraconstitucional (Reglamentos de las Cámaras). Es más, en los procedimientos en que ha tenido ocasión de pronunciarse, el Tribunal no ha entrado a determinar si en concreto de las normas que invoca en su discurso pudieran derivarse efectivas restricciones ilegítimas a la actuación parlamentaria, para fundamentar una declaración de inconstitucionalidad.

B) Las doctrinas del Tribunal Constitucional sobre el contenido material de las leyes de presupuestos y vicios del procedimiento legislativo.

A la hora de analizar la constitucionalidad de regulaciones de materias extrapresupuestarias en ley de presupuestos el Tribunal ha tenido presente la especialidad del procedimiento presupuestario frente al procedimiento común u ordinario. Para el Tribunal la inconstitucionalidad de esas regulaciones se

legislativo y ejecutivo de la misma a fin de que puedan personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren oportunas".

¹⁷¹ De parecida opinión, Jiménez Díaz, A., "Ley de Presupuestos: Seguridad jurídica y principios de relación entre normas", *REDF*, núm. 82, 1994, p. 312 en texto y en n. 31. Véase también lo sustentado por Ramallo Massanet, J., "Modificación de la Ley General Tributaria por la Ley anual de Presupuestos Generales (STC 76/1992, de 14 de mayo)", *CT*, núm. 64, 1992, pp. 138-139.

fundamentaría en la confusión de procedimientos legislativos, de suerte que el procedimiento por el que se ha aprobado, el presupuestario, presenta ciertas restricciones a la función parlamentaria que no contiene el procedimiento constitucionalmente correcto para esa aprobación, el ordinario.

Recuérdese, en varias ocasiones el Tribunal ha afrontado la cuestión de los vicios en el procedimiento legislativo¹⁷². Sabemos que el Tribunal se muestra muy prudente al analizar la posible inconstitucionalidad de una ley por posibles defectos de carácter procedimental (véanse, entre otras, las SSTC 108/1986, 99/1987, 57/1989, 179/1989, 194/2000 o 234/2000). En su doctrina, admitiendo expresamente tal posibilidad de declaración de inconstitucionalidad y considerando el principio democrático (artículo 1.1 CE), ha dejado sentado que sólo cuando se trate de una infracción que afecte gravemente al proceso de formación de la voluntad legislativa en el seno de las Cámaras, tal vicio procedimental de carácter sustancial generará inconstitucionalidad. Además, el Tribunal, en su argumentación, examina las actuaciones parlamentarias presentes en cada procedimiento legislativo en relación a las normas constitucionales y/o de los Reglamentos parlamentarios que les son aplicables.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional en sus sentencias a través de las cuales elabora su doctrina sobre los límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos (en las que, como sabemos, utiliza el principio de procedimiento -de la especialidad procedimental- como uno de los fundamentos de la misma) parece desviarse de su jurisprudencia sobre vicios del procedimiento legislativo, o, cuando menos, de los elementos que utiliza en su argumentación. En efecto, el Tribunal no ha ido más allá de sustentar que el procedimiento legislativo presupuestario presenta una serie de restricciones que afectan a las competencias del poder legislativo, de tal forma que la utilización de este procedimiento para la tramitación de materias diferentes de la presupuestaria puede comportar que esas

¹⁷² Véase el apartado II.2 del presente Capítulo.

restricciones parlamentarias sean ilegítimas. En consecuencia, pese a su anterior jurisprudencia, ahora, el Tribunal: a) no hace distinguos entre vicios procedimentales sustanciales y aquellos otros sin tal naturaleza; b) faltando esa distinción, tampoco trae a colación una posible infracción del principio democrático del artículo 1.1 CE; c) en su argumentación no desciende al análisis de las actuaciones parlamentarias (a los preceptos aplicables en relación al conjunto de las circunstancias presentes en cada procedimiento legislativo).

De todo ello, puede derivarse la duda acerca de si se ha instaurado con esta jurisprudencia constitucional una nueva doctrina que consagra el procedimiento por sí mismo¹⁷³, de manera que la concurrencia de vicios en el procedimiento legislativo debe comportar una declaración de inconstitucionalidad, sin atender al hecho del carácter sustancial o no de los mismos.

6. Algunas consecuencias de esta doctrina.

Brevemente, apuntamos algunas consecuencias. Con esta doctrina del Tribunal Constitucional se da un toque de atención al legislador. Esta advertencia se traduce en que las Cámaras parlamentarias no podrán tramitar a través del correspondiente procedimiento legislativo otros proyectos que no sean los que en los Reglamentos de las Cámaras se contemplan. Esta consecuencia, general, en relación a la problemática concreta que analizamos, conlleva sin más consideraciones de carácter material la inconstitucionalidad de la tramitación de materias propias de ley ordinaria a través del cauce procedimental que los Reglamentos parlamentarios prevén para las leyes de presupuestos. Y ello sin tener en cuenta (como vimos) si el precepto que se presenta como infringido aparece en la Constitución o bien es estrictamente "reglamentario" (esto es, previsto en los Reglamentos de las Cámaras; a juicio de buena parte de la doctrina, sin cobertura

¹⁷³ Jiménez Díaz, A. (en "Ley de Presupuestos: Seguridad jurídica y principios de relación entre normas", *REDF*, núm. 82, 1994), que se pronuncia en idéntico sentido, utiliza la expresión "sacralización del procedimiento en sí mismo considerado", pp. 313 y 322. Asimismo, sostiene que la alteración sustancial del procedimiento legislativo "no puede hacerse desde el *a priori* que implica afirmar las genéricas restricciones que el procedimiento presupuestario pueda incorporar", pues de ello se podría llegar a que "la mera incorrección en la utilización de los procedimientos (sin considerar sus consecuencias reales) vicia de inconstitucionalidad la ley así tramitada", p. 313.

constitucional expresa).

Pero la *vis expansiva* de esta jurisprudencia también podría predicarse de la propia doctrina del Tribunal Constitucional. Con esta especie o suerte de "consagración del procedimiento en sí mismo considerado" que parece derivarse de esta jurisprudencia, el Tribunal podría sostener una doctrina rígida acerca de los vicios del procedimiento legislativo¹⁷⁴.

V. La insuficiencia del criterio de la especialidad procedimental para justificar la reducción material del contenido de estas leyes.

También en este aspecto nuestra posición es crítica con el uso por nuestra jurisprudencia constitucional del argumento de la especialidad procedimental como criterio para la delimitación de un contenido constitucionalmente máximo de las leyes de presupuestos. Ello por varias razones, que, al hilo de nuestra exposición, ordenamos y sintetizamos a continuación (valgan las mismas también como consideraciones de cierre del presente Capítulo).

a) El principio de procedimiento como criterio general de ordenación normativa ha sido puesto de relieve por la doctrina. Uno de los esquemas teóricos de afirmación del principio (Santamaría Pastor) nos lleva a la siguiente consideración: la infracción del principio de procedimiento sólo genera la inconstitucionalidad de las leyes de presupuestos que han regulado materias que expresamente les están prohibidas por la Constitución (especialmente, las del artículo 134.7 CE), pero no otras (decididamente, las que integran el contenido eventual).

b) El uso, no muy claro, que del criterio de la especialidad se realiza en esta jurisprudencia constitucional. A veces, se presenta como fundamento de la referida doctrina constitucional, vinculado en algunas ocasiones al criterio de la función

¹⁷⁴ Incluso algún autor, si bien en un ámbito procedimental diferente al legislativo como es el reglamentario, afirma que esa *vis expansiva* de la doctrina del Tribunal Constitucional podría llegar a los Tribunales contencioso-administrativos que, como es sabido, por lo general han mantenido un criterio laxo al declarar la nulidad de los reglamentos administrativos en los que se pudiera apreciar un vicio de carácter procedimental. En este sentido, y sobre estas consecuencias, nuevamente, Jiménez Díaz, A., "Ley de Presupuestos: Seguridad jurídica y principios de relación entre normas", *REDF*, núm. 82, 1994, pp. 320-324.

constitucional. Pero no faltan resoluciones en que se configura como canon o parámetro de constitucionalidad. Y sin olvidar que en otras sentencias nada dice el Tribunal acerca de estas peculiaridades procedimentales, o sólo se limita a mencionarlas sin otorgarles mayor importancia de cara a justificar la delimitación del contenido material de estas leyes.

c) En relación a la repercusión de las peculiaridades procedimentales de las leyes de presupuestos sobre el contenido material de las mismas, las tesis que sostenemos son las siguientes:

a') la peculiaridad relativa a la iniciativa legislativa en la presentación del proyecto de presupuestos (el monopolio del Gobierno en la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado; artículo 134.1 CE, puesto en conexión con el artículo 87.1 CE) en nada resulta alterada por el hecho de pretender defender desde la Constitución ya sea un contenido máximo (como hace el Tribunal), ya sea un contenido más amplio de las leyes de presupuestos (como nosotros defendemos).

b') El derecho de enmienda, en los términos del artículo 134.6 CE, se articula como una limitación de las competencias del poder legislativo en la tramitación de todas las leyes (las de presupuestos del Estado y las que no lo son), siempre que venga referido exclusivamente a un aumento de créditos o una disminución de ingresos presupuestarios. Por ello, es irrelevante para justificar la restricción del ámbito material de las leyes de presupuestos (esto es, para la delimitación de un contenido constitucional máximo). Es más, paradójicamente, se produce una restricción injustificada del derecho de enmienda de los parlamentarios cuando se impide a las Cortes Generales (en el uso de su libertad de configuración normativa) incluir en ley de presupuestos las regulaciones materiales que considere de conveniente inclusión, salvo prohibición constitucional clara.

c') La limitación expresa que para la materia tributaria prevé el artículo 134.7 CE no se ve perturbada por el hecho de pretender amparar o no un límite máximo del contenido de las leyes de presupuestos.

d') La limitación de carácter temporal que señala el

artículo 134.3 CE, que pudiera centrarse en el debate urgente y sumario por las Cortes Generales de los Presupuestos, es irrelevante de cara a justificar desde la Constitución una concepción reduccionista del ámbito material de las leyes de presupuestos.

d) En el nivel argumentativo, el Tribunal Constitucional en esta jurisprudencia no ha descendido al análisis de las circunstancias concurrentes en cada uno de los procedimientos legislativos para verificar la existencia de auténticas restricciones ilegítimas a la actuación parlamentaria, que posibiliten una declaración de inconstitucionalidad de aquellas regulaciones materiales que excedan del contenido permitido (según la jurisprudencia constitucional) de las leyes de presupuestos. Además, esta jurisprudencia constitucional parece desviarse de su doctrina sobre vicios en el procedimiento legislativo.

En definitiva, mantenemos una tesis contraria a la sustentada por el Tribunal Constitucional: dado que las referidas peculiaridades procedimentales no constituyen límite constitucional alguno que justifique una restricción del contenido material de las leyes de presupuestos, se genera una restricción ilegítima de las competencias del Parlamento cuando se impide a éste en el ejercicio de su función legislativa introducir en las leyes de presupuestos las materias que considere de conveniente regulación (salvo, claro está, las regulaciones materiales inequívocamente vedadas por la Constitución a estas leyes).