

El desbordamiento material de las leyes de presupuestos estatales y la seguridad jurídica¹

Juan Antonio Toscano Ortega
*Profesor de Derecho Constitucional
de la Universidad Pompeu Fabra*

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y ESTADO DE LA CUESTIÓN. 1.1. *La dimensión constitucional del problema.* 1.2. *Las soluciones aportadas.* a) Una concepción estricta acerca del contenido de las leyes de presupuestos. b) Una concepción amplia del ámbito material de estas leyes. c) Una postura intermedia acerca de la configuración material de estas normas presupuestarias. 1.3. *Contenido y estructura del trabajo.* II. LA TENDENCIA EXPANSIVA DEL CONTENIDO MATERIAL DE LAS LEYES DE PRESUPUESTOS ESTATALES. 2.1. *El contenido típico de estas leyes en la práctica legislativa española.* 2.2. *La evolución del contenido (presupuestario y extrapresupuestario) de estas leyes en la práctica normativa española.* a) El respeto al contenido presupuestario: las leyes de presupuestos correspondientes al período 1979-1984. b) La ampliación del ámbito material: las leyes de presupuestos del período 1985-1992. c) La reducción del contenido material: las leyes de presupuestos de los años 1993-2004. d) El renacimiento de la tendencia expansiva de estas leyes: desde el año 2005 (período 2005-2007). 2.3. *Algunas experiencias legislativas en Derecho comparado.* 2.4. *El desbordamiento material de las leyes presupuestarias estatales y el tratamiento dispensado por la doctrina.* 2.5. *Los límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos estatales en la jurisprudencia constitucional.* 2.6. *El ensanchamiento material de estas leyes y la incidencia de la referida doctrina constitucional en el legislador, el Gobierno, los Tribunales de Justicia y algunos órganos consultivos.* III. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL CONTENIDO NECESARIO. LA DELIMITACIÓN DEL CONTENIDO EVENTUAL. 3.1. *El contenido necesario.* 3.2. *La conformación teórica y la dimensión contenciosa del contenido eventual en sede de jurisprudencia constitucional. La identificación de materias que integran ese contenido en las prácticas legislativa, judicial y consultiva.* 3.3. *Las dificultades que puede acarrear la determinación del contenido posible.* 3.4. *Algunas cuestiones problemáticas que suscita la aplicación de esa jurisprudencia constitucional.* IV. LOS CRITERIOS «FUNCIONAL» Y «PROCEDIMENTAL» COMO ARGUMENTOS PARA JUSTIFICAR UNA RESTRICCIÓN DEL CONTENIDO MATERIAL DE LAS LEYES DE PRESUPUESTOS ESTATALES. 4.1. *El punto de partida: la naturaleza jurídica de la ley de presupuestos (en especial, la función presupuestaria y su rango y fuerza de ley).* 4.2. *La función constitucional y el contenido material de las leyes.* 4.3. *La función constitucional de las leyes de presupuestos estatales en el marco de la doctrina constitucional sobre límites mate-*

¹ Un desarrollo de las tesis y las conclusiones aquí expuestas puede consultarse en el libro *Límites constitucionales al contenido material de las leyes de presupuestos del Estado (en especial, la seguridad jurídica)*, Serie Monografías, 60, Congreso de los Diputados, Madrid, 2005, 644 páginas.

riales al contenido de estas leyes. 4.4. *La insuficiencia del criterio funcional como argumento para justificar una interpretación restrictiva del contenido de las leyes de presupuestos.* 4.5. *El principio de procedimiento y el contenido material de las leyes.* 4.6. *El procedimiento legislativo presupuestario y su incidencia en el contenido de estas leyes: la jurisprudencia constitucional.* 4.7. *Las peculiaridades de la tramitación parlamentaria de las leyes de presupuestos y su repercusión en la configuración de un contenido máximo de las mismas: un examen crítico.* 4.8. *La insuficiencia del criterio de la especialidad procedimental para justificar la reducción material del contenido de estas leyes.*— V. LA SEGURIDAD JURÍDICA, LA TÉCNICA LEGISLATIVA Y LA CODIFICACIÓN EN ORDEN A LA CONFIGURACIÓN DEL CONTENIDO MATERIAL DE LAS LEYES. 5.1. *La seguridad jurídica y el contenido material de las leyes.* 5.2. *La técnica legislativa en orden a la configuración del contenido y estructura de las leyes.* 5.3. *La codificación y el contenido de las leyes.*— VI. LA SEGURIDAD JURÍDICA Y EL CONTENIDO DE LAS LEYES DE PRESUPUESTOS DEL ESTADO. 6.1. *El contenido de las leyes de presupuestos en la práctica legislativa, desde las perspectivas de la seguridad jurídica, la técnica legislativa y la codificación.* 6.2. *La seguridad jurídica y su repercusión en el contenido material de estas leyes: la jurisprudencia constitucional.* 6.3. *La incidencia de la seguridad jurídica y la descodificación en la configuración del contenido eventual: un examen crítico de esta doctrina constitucional.* 6.4. *La insuficiencia del argumento de la seguridad jurídica para justificar una interpretación restrictiva del contenido material de las leyes de presupuestos.*— VII. LA DEFENSA DE UNA CONCEPCIÓN AMPLIA DEL CONTENIDO DE ESTAS LEYES. REFERENCIA A LOS LÍMITES CONSTITUCIONALES AL CONTENIDO DE LAS LEYES DE PRESUPUESTOS AUTONÓMICAS Y DE ACOMPAÑAMIENTO. 7.1. *La utilización, importancia e interconexión de los fundamentos de esta doctrina constitucional. La seguridad jurídica como fundamento más fuerte.* 7.2. *La consideración de esta doctrina como representativa de una restricción constitucional injustificada de las competencias del poder legislativo.* 7.3. *La defensa de una concepción amplia del contenido de las leyes de presupuestos estatales.* 7.4. *Límites constitucionales al contenido material de las leyes de presupuestos autonómicas.* 7.5. *El contenido de las leyes de acompañamiento presupuestarias (estatales y autonómicas).*

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

1.1. *La dimensión constitucional del problema*

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

Fácilmente, puede apreciarse que el artículo 134.2 CE no recoge de forma explícita concepto alguno tendente a determinar de forma excluyente el contenido de las leyes de presupuestos estatales. En la práctica legislativa española, frecuentemente, estas leyes han venido siendo utilizadas como cauce para albergar regulaciones que afectan a materias lejanas de la presupuestaria o tradicionalmente incorporadas a otras normas legales. Esta *praxis*, generadora de lo que se ha dado en llamar fenómeno del «desbordamiento» material o la «desnaturalización» de estas leyes, comprende dos realidades, en ocasiones solapadas: a) la regulación (por lo general, *ex novo*) a través de la ley de presupuestos de materias o institutos ajenos o poco cercanos a la disciplina presupuestaria (por ejemplo, la creación por ley de presupuestos del Cuerpo de Traductores e Intérpretes del Ministerio de Asuntos Exteriores); b) con independencia de que verse o no sobre la materia presupuestaria, la afectación más

o menos sustancial (actualizaciones, añadidos, aplicaciones, derogaciones, desarrollos, modificaciones, prórrogas y suspensiones) por ley de presupuestos de otras leyes, muchas de ellas generales y centradas en la regulación de materias o ámbitos materiales tradicionalmente codificados (a título de ejemplos significativos, las reformas por leyes de presupuestos de la Ley General Tributaria o de la Ley General Presupuestaria).

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

Algunas analogías, pero también sustanciales diferencias, con el artículo 134.2 CE presentan otros Ordenamientos que han incidido sobre el nuestro, como el alemán, el italiano y el francés². Estos ejemplos comparados dan soluciones (en los niveles teórico-doctrinal, de práctica legislativa y de jurisprudencia constitucional) al posible «ensanchamiento» material de las leyes de presupuestos. Así, la doctrina alemana de la «*Bepackungsverbot*», la italiana del «*contenuto eventuale*» y la francesa de la interdicción de los «*cavaliers budgétaires*». Como se verá, estas construcciones presentan semejanzas y diferencias respecto de nuestra doctrina constitucional sobre límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos, sobre todo en lo que afecta a los resortes constitucionales en que descansan tales edificaciones doctrinales.

Sin duda, la Ley de Presupuestos Generales del Estado es una ley de extraordinaria importancia, sobre todo por su carácter de instrumento fundamental de dirección y orientación de la política económica. Esta ley plasma los objetivos que fija el Gobierno para el sector público estatal, en el marco de unos escenarios presupuestarios previstos para un período plurianual concreto. A esas previsiones, se añaden otros factores de tipo coyuntural, pero también estructural, que informan la política macroeconómica del Gobierno y a los que sirve anualmente la ley de presupuestos. Así, las medidas destinadas, principalmente, a la reducción del déficit público y la inflación, el crecimiento estable de la economía, la eficacia productiva, la competitividad y la expansión económica, la estabilidad de los precios, las expectativas y oportunidades de inversión, el saneamiento de las finanzas públicas, la flexibilización y liberalización de los sectores económicos clave, la capacidad de creación de empleo, el fomento del bienestar y de la solidaridad, etc... todas ellas íntimamente relacionadas y abrigadas bajo el amplio manto de la política económica gubernamental. Por ello, no resulta extraño que las leyes de presupuestos

² En estos Ordenamientos, desde la propia Constitución se reduce expresamente el contenido de las leyes de presupuestos a lo estrictamente presupuestario. Así, el artículo 110.4 GG dispone: «No deberán incluirse en la Ley de Presupuestos más que aquellas disposiciones que se refieran a los ingresos y gastos de la Federación»; o en Italia, el artículo 81.3 Cost. prohíbe que las leyes de presupuestos puedan regular «nuevos tributos y nuevos gastos».

hayán reunido un conjunto amplio de medidas de distinto alcance y naturaleza, que afectan a los diversos ámbitos sectoriales en que se proyecta aquella omnipresente política.

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

Estas prácticas legislativas se deben principalmente a la ausencia de una normativa constitucional que haya disciplinado de forma expresa y clara un contenido máximo de estas leyes³. Por lo que se refiere a la vigente Constitución española, es cierto que ni en su artículo 134 ni en ningún otro precepto hace mención expresa al contenido máximo y a las limitaciones a la parte dispositiva de las leyes de presupuestos del Estado. Tampoco se encuentran esas referencias explícitas en la vigente Ley General Presupuestaria, si bien se han formulado propuestas de reforma de ésta dirigidas a erradicar la tendencia expansiva del contenido material de estas leyes⁴. Pero también es cierto,

³ En nuestra historia constitucional no se encuentran preceptos delimitadores de un contenido eventual de estas leyes. Así, de forma más o menos parecida a como lo hace la vigente de 1978, las diversas Constituciones españolas se limitaban a recoger un contenido mínimo o esencial de tales leyes, sin referencia a un contenido posible o eventual de las mismas, con la sola excepción de la Constitución de 1931. Ésta, en su artículo 116, delimitaba de forma expresa el contenido máximo de estas leyes (si bien con un alcance que nos parece poco claro; préstese atención a la expresión —«cuando se considere necesaria»— formulada al inicio de ese precepto constitucional): «La Ley de Presupuestos, cuando se considere necesaria, contendrá solamente las normas aplicables a la ejecución del presupuesto a que se refiera. Sus preceptos sólo regirán durante la vigencia del presupuesto mismo». Si bien carente de rango constitucional, precisamente con la finalidad de evitar las referidas prácticas legislativas (especialmente, en el ámbito de las reformas tributarias), se pronunciaba de forma explícita y contundente el tantas veces aplaudido y venerado artículo 37 de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, de 1 de julio de 1911: «Los preceptos que contenga el articulado de las Leyes de Presupuestos sólo estarán en vigor durante el ejercicio de cada Presupuesto, y el de prórroga en su caso, y comprenderán únicamente las disposiciones que determinen las cantidades a que hayan de ascender los ingresos y los gastos y las que sean necesarias para la administración de los presupuestos respectivos. En ningún caso se podrán dictar Leyes nuevas ni modificar las vigentes por medio de preceptos contenidos en su articulado».

⁴ La actual Ley General Presupuestaria 47/2003, de 26 de noviembre, disciplina el contenido y principios de ordenación de las leyes de presupuestos del Estado en sus artículos 32 a 35, los cuales se refieren al contenido normativo estrictamente presupuestario. Como hemos indicado, en el nivel de propuestas legislativas, ha habido intentos de eliminar desde la Ley General Presupuestaria esa tendencia expansiva del contenido de las leyes presupuestarias. Así, la presentación en el Congreso de los Diputados de una proposición de ley de reforma, entre otros aspectos, del entonces artículo 51 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (1988), con el objeto de añadirle un párrafo final: «El articulado de la Ley de

como hemos expuesto, que el legislador español, desde la entrada en vigor de la actual Constitución, las ha utilizado de forma indiscriminada para operar innovaciones en el Ordenamiento jurídico, en muchas ocasiones más allá del ámbito estrictamente presupuestario. Desde 1993 hasta el 2004, esta práctica consistente en la incorporación en las leyes de presupuestos estatales de tan amplias regulaciones y modificaciones del Ordenamiento jurídico, ha sido sustituida por las todavía más generosas y criticadas leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social, las cuales, con el fin de complementar a aquéllas, afectan a los más diversos sectores o parcelas del Derecho público español. Pero, a partir del año 2005, una vez desaparecidas esas leyes de acompañamiento en el ámbito estatal, renace con fuerza la praxis de incluir en leyes de presupuestos estatales materias de la más diversa índole e innovaciones legales de nuestro Derecho público.

El problema que se plantea de forma general es bien conocido: si las referidas prácticas legislativas atentan contra la Constitución, o constituyen un problema de (deficiente, incorrecta o mala) técnica legislativa. En otras palabras: si, con estricto respeto de los límites impuestos por la Constitución (contenido material de las leyes en general y de estas leyes en particular (contenido esencial ex artículo 134.2; y contenido tributario ex artículo 134.7 CE), el legislador es libre o no al configurar el contenido normativo de las leyes de presupuestos del Estado. Desde luego, la construcción de una doctrina sobre la naturaleza jurídica y el contenido de las leyes de presupuestos en el sistema constitucional español de fuentes trae consigo hacer frente a cuestiones de densa carga dogmática. Entre otras, destacamos: el significado y alcance de la función presupuestaria y su relación con la función legislativa; la naturaleza jurídica de la ley de presupuestos (ley «formal» y/o «material») y su fuerza; los principios que informan las relaciones entre leyes, en especial, la viabilidad de novedosos criterios de ordenación normativa en los últimos años planteados por nuestra doctrina, como la «función» o «fin» constitucionales y la «especialidad procedimental»; la virtualidad del principio de seguridad jurídica como freno desde la Constitución ante los efectivos negativos de la descodificación o de la poco depurada técnica de hacer leyes que degenera en proliferación, degradación e inestabilidad legislativas; o, finalmente, la cuestión de si ha de ser el Tribunal Constitucional o el legislador (y junto a éste otros órganos participantes en la producción legislativa) quienes ofrezcan una solución desde el Ordenamiento constitucional a esa práctica unánimemente denunciada de regular desordenadamente en las leyes anuales de presupuestos materias de la más diversa índole, o de utilizarlas como vehículo de reforma sustancial del Ordenamiento jurídico público (esto es, con otras palabras: si tales prácticas

Presupuestos Generales del Estado contendrá exclusivamente las innovaciones normativas que sean consecuencia indispensable de la política económica y presupuestaria plasmada en el estado de ingresos y gastos contenido en los propios presupuestos». Pero tal propuesta no se tomó en consideración (véase BOCG, Congreso de los Diputados, de 30 de julio de 1993, serie B, núm. 13-1).

legislativas en sí mismas constituyen un problema que debe obtener respuesta desde el juicio de constitucionalidad; o si la solución ha de buscarse principalmente en la mejora de la calidad técnica de las leyes en general y de las de presupuestos en particular). También las leyes de «acompañamiento» presupuestarias, que han venido a sustituir las referidas prácticas, plantean problemas, aunque de otro género.

1.2. *Las soluciones aportadas*

En la doctrina española podemos identificar tres posturas acerca de la delimitación del contenido material de las leyes de presupuestos, que vienen a alinearse con las principales tendencias presentes en la literatura comparada sobre la naturaleza jurídica de estas leyes. Debemos advertir que algunas de esas posturas, más allá de su configuración como planteamientos teóricos, constituyen concepciones asumidas por diferentes Ordenamientos jurídicos, de conformidad con su Derecho positivo.

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

a) Una concepción estricta acerca del contenido de las leyes de presupuestos

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

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

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

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

Tal postura, hoy minoritaria en la doctrina española (y relegada al ámbito de la disciplina del Derecho financiero), es rechazada por el Tribunal Constitucional español⁵. Ahora bien, debemos advertir que a esa concepción estricta se puede llegar a través de un planteamiento diverso al expuesto. Así, podría defenderse que la ley de presupuestos sólo puede cobijar la materia estrictamente presupuestaria (los Presupuestos del Estado) sobre la base de la propia denominación que utiliza el texto constitucional para definir estas leyes. En efecto, al tratarse de una ley constitucionalmente «nominada» o «adjetivada» (si se nos permite las expresiones) debería relegar su contenido material precisamente a los Presupuestos Generales del Estado, objeto que constitucionalmente las define. Ahora bien, este planteamiento, a diferencia del anteriormente descrito, no negaría la naturaleza legislativa ni la fuerza de ley de la ley de presupuestos. Pero tal construcción se halla ausente o huérfana de autoría en la doctrina.

b) Una concepción amplia del ámbito material de estas leyes

Desde la perspectiva constitucional, esta concepción es favorable a la libre inclusión en la ley de presupuestos de toda regulación material que el legislador considere oportuno. Los únicos límites a la libre disponibilidad del legislador presupuestario son los que la Constitución impone al contenido de las leyes en general, a los que deben agregarse los límites materiales previstos en el artículo 134 CE. Éstos se contraen a las materias expresamente reservadas y prohibidas (apartados 2 y 7 del artículo 134 CE, respectivamente).

La premisa de la que parte esta posición es la consideración de la ley de presupuestos como una ley en sentido material. Como tal, participa de las siguientes notas: a) es fruto de la potestad legislativa; b) no se encuentra limi-

⁵ Una concepción estricta acerca del contenido de las leyes de presupuestos puede consultarse en FERREIRO LAPATZA, J. J., «Derecho presupuestario y técnica legislativa», en *REDF*, núm. 87, 1995, pp. 481-500.

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

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

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

Esta posición doctrinal, que se propugna en este trabajo, va ganando adeptos principalmente entre algún constitucionalista (siempre con pronunciamientos puntuales y de referencia) y se encuentra en la línea (si bien, con matices) de los votos particulares disidentes con la doctrina del Tribunal Constitucional español⁶.

⁶ Una concepción amplia del ámbito material de estas leyes puede verse en el «Voto particular que formula el Magistrado don Luís López Guerra a la Sentencia de fecha de 14 de mayo de 1992, en las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas números 625/1988, 756/1990 y 766/1990» (STC 76/1992, de 14 de mayo; *BOE* de 16 de junio de 1992).

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

Una tercera posición puede calificarse de intermedia de las anteriores, pues acepta un contenido mínimo (obligatorio) y un contenido máximo (eventual) de estas leyes. El primero de esos contenidos está expreso en la letra de la Constitución (conformado por la materia estrictamente presupuestaria), mientras al segundo se llega implícitamente del texto constitucional (integrado por las materias directamente relacionadas con la función que según la Constitución este tipo concreto de ley debe cumplir).

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

Ésta es la postura acogida por el Tribunal Constitucional español, que ha sido aplaudida por buena parte de la doctrina española (primordialmente, del Derecho financiero, pero también del Derecho constitucional y otras disciplinas), sobre todo por las consecuencias positivas que "aparentemente" se derivan de la misma, principalmente la erradicación (al menos, durante el período 1993-2004) de la tradicional tendencia expansiva del contenido material de estas leyes. Ahora bien, no por ello algunos autores han dejado de expresar algunas disidencias respecto a los fundamentos y parámetros interpretativos empleados por el alto Tribunal⁷.

1.3. *Contenido y estructura del trabajo*

Hemos perseguido la estructuración más clara posible de los contenidos del estudio. Siguiendo esta pauta, componen este trabajo los siguientes apar-

⁷ Una postura intermedia acerca de la configuración material de estas normas presupuestarias se advierte en RODRÍGUEZ BEREIJO, A., «Jurisprudencia constitucional y Derecho Presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes», en *REDC*, núm. 44, 1997, pp. 10-13. En el texto hemos utilizado la expresión «aparentemente» por dos razones. En primer lugar, porque la llamada doctrina constitucional sobre los límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos estatales puede plantear serios problemas cuando se trata de determinar si una concreta regulación material cumple las condiciones impuestas por el Tribunal para integrar el contenido eventual. Y en segundo lugar, dado que esa doctrina constitucional se encuentra en el origen de las llamadas leyes de acompañamiento presupuestarias, que también generan importantes patologías en nuestro sistema de fuentes del Derecho.

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

Ya en el apartado III, tratamos los criterios para la delimitación del contenido posible de estas leyes y denunciamos los problemas teóricos y aplicativos que genera esta categoría elaborada por la jurisprudencia constitucional. Posteriormente, en el apartado IV, vemos brevemente algunos de los criterios de fundamentación de la doctrina constitucional sobre límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos estatales, esto es, los criterios «funcional» y «procedimental» que, según esa jurisprudencia, se identifican precisamente con los límites constitucionales al contenido material de estas leyes. En este contexto, primero, denunciamos el carácter impreciso y falto de consolidación del criterio funcional en tanto que argumento para la delimitación de un contenido constitucional máximo de estas leyes. En segundo lugar, sostenemos la insuficiencia del criterio de la especialidad procedimental para justificar la reducción material del contenido de las leyes de presupuestos estatales.

Por todos suele afirmarse que las leyes de presupuestos estatales no constituyen la sede normativa técnicamente idónea para la regulación de materias heterogéneas, con escasa o nula relación con la materia presupuestaria, especialmente cuando afectan a diversas parcelas del Ordenamiento jurídico que tradicionalmente han sido objeto de codificación. Esa afirmación suele justificarse con argumentos varios, principalmente razones de seguridad jurídica y/o de buena técnica legislativa. En los apartados V y VI, abordamos la incidencia de la seguridad jurídica en la delimitación del ámbito material de las leyes de presupuestos. En nuestra posición, la inclusión en leyes de presupuestos de materias diversas o pertenecientes a sectores codificados de nuestro Ordenamiento jurídico no constituye per se un atentado contra la seguridad jurídica constitucionalmente protegida (artículo 9.3 CE), sino un problema de técnica legislativa, que, como tal, puede solucionarse por quienes asumen responsabilidad en la calidad de estas leyes.

Finalmente, en el apartado VII, perseguimos varios objetivos. En primer lugar, un tratamiento de la cuestión relativa a la utilización, importancia e interconexión de los criterios funcional, procedimental y de seguridad jurídica en la jurisprudencia constitucional analizada. Defendemos que esos principios pueden operar como criterios autónomos y no necesariamente de forma cumulativa, radicando en la seguridad jurídica el fundamento más fuerte de cara a evitar el ensanchamiento material de estas leyes. En segundo lugar, desarrollamos nuestra valoración acerca de esta doctrina constitucional: la consideración de la misma como representativa de una restricción injustificada (sin apoyo constitucional) de las competencias del Parlamento. En tercer lugar, la exposición de nuestra tesis acerca del contenido material de las leyes de presu-

puestos. Sostenemos una concepción «amplia» del contenido de estas leyes, de suerte que pueden incorporar cualquier regulación material, salvo prohibición constitucional clara e inequívoca al respecto. Por último, algo se dice acerca del ámbito material de las leyes de presupuestos autonómicas y las leyes de acompañamiento presupuestarias estatales.

II. LA TENDENCIA EXPANSIVA DEL CONTENIDO MATERIAL DE LAS LEYES DE PRESUPUESTOS ESTATALES

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

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

Un examen del articulado de la parte dispositiva de las leyes de presupuestos estatales aprobadas tras la entrada en vigor de la Constitución (1979-2007) pone de manifiesto un contenido típico y una sistemática propia de estas leyes. Constituye ya una rutina normativa la reiteración anual de las disposiciones relativas a (por el orden que sigue): el ámbito, aprobación y modificación de los Presupuestos Generales del Estado; la gestión presupuestaria; los gastos de personal al servicio del sector público; las pensiones públicas; determinadas operaciones financieras y otros aspectos del ámbito financiero; las normas tributarias; y la financiación de entes territoriales. Asimismo, buena parte de estas leyes han incorporado normas sobre la organización y los sistemas de gestión económico-financiera del sector público y sobre las cotizaciones sociales. En ocasiones, de forma coyuntural, han acogido otras disposiciones de diversa naturaleza. También en las disposiciones de la parte final de estas leyes (especialmente, las adicionales) se ha acometido la regulación de materias heterogéneas.

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

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

Estas leyes experimentan una evolución en cuanto a su contenido (presupuestario y no presupuestario). Tras la aprobación de la vigente Constitución española, hemos optado por distinguir cuatro períodos en la práctica legislati-

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

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

Son leyes breves y con una sistemática sencilla y clara⁸. El contenido de las mismas se relega a la materia estrictamente presupuestaria, sin incidencia en la reforma de leyes previas. Ahora bien, algunas de ellas (las dos últimas) incorporan modificaciones permanentes de tributos⁹ y materias de difícil ligazón con la disciplina presupuestaria¹⁰.

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

Durante el período 1985-1992 se detecta una desmesurada ampliación del contenido material de estas leyes. Se trata de leyes muy extensas y con una estructura ciertamente compleja¹¹. Sin duda, estas leyes se perfilan como el

⁸ La parte dispositiva de estas leyes (1979-1984) gira en torno a los 33 y 58 artículos (las restantes 34, 47 –dos de ellas– y 39). El conjunto de disposiciones de la parte final se mueve entre las 4 y las 32 (las demás 9, 17 –dos de ellas– y 24). De éstas: las adicionales, entre 4 y 15 (las restantes 9, 10 y 13 –dos leyes–); las transitorias escasean (sólo la Ley de PGE para 1981 incorpora una); las finales fluctúan entre ninguna (dos leyes) y 10 (dos leyes) (las restantes 2 y 6); sólo incorporan una disposición derogatoria dos leyes (de PGE para 1983 y 1984).

⁹ Las dos primeras leyes de presupuestos del período no afectan a ninguna norma legal anterior. Las leyes de PGE para los años 1981 y 1982 modifican con vigencia anual las leyes reguladoras de algunos impuestos (así, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de Impuestos Especiales). Las últimas leyes de presupuestos referenciadas modifican ya con carácter permanente algunas leyes financieras (por orden cronológico): la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas; la Ley 61/1978, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades; la Ley 39/1979, de 30 de noviembre, de Impuestos Especiales; o la Ley 5/1983, de 29 de junio, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria.

¹⁰ Las cuatro primeras leyes de este período incorporan materia rigurosamente presupuestaria, si bien la de PGE para 1981 alberga una disposición relativa al mutualismo administrativo. En las dos últimas se detecta la regulación de materias que pudieran no tener una relación clara con el Presupuesto en sentido estricto; así, contienen disposiciones sobre reorganización de parque móvil de ministerios civiles; concesiones de autopistas; contratación pública; nuevas denominaciones de determinados centros e institutos públicos («Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas», «Instituto de Tecnología de Obras Públicas y Edificación»).

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

principal cauce de reforma del Ordenamiento jurídico público. Tanto el articulado como el elevado número de disposiciones que integran la parte final (principalmente, las adicionales) de estas leyes proceden a actualizaciones, añadidos, aplicaciones, derogaciones, desarrollos, modificaciones, prórrogas y suspensiones de normas legales. Esa fuerza activa de las leyes de presupuestos se proyecta sobre leyes diversas: financieras (de presupuestos, otras de contenido presupuestario y reguladoras de determinados tributos)¹²; leyes sectoriales de diferentes ámbitos¹³; y un buen número de leyes generales y otras de considerable importancia de los ordenamientos financiero, administrativo y laboral¹⁴. Esa incidencia de las leyes de presupuestos sobre el Ordenamiento jurídico legal previo se proyecta sobre aspectos de una determinada coyuntura econó-

¹² Además de desplegar su fuerza sobre leyes de presupuestos anteriores, las leyes de presupuestos de los años 1985-1992 afectan a la/el (por orden cronológico): Ley 44/1978, de 8 de septiembre, reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas; Ley 61/1978, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades; Real Decreto Legislativo 3050/1980, de 20 de diciembre, del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; Real Decreto-Ley 18/1982, de 24 de septiembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria; Ley 30/1985, de 2 de agosto, de Impuesto sobre el Valor Añadido; Ley 45/1985, de 23 de diciembre, de Impuestos Especiales; Ley 7/1987, de 29 de mayo, de Tasas Consulares; Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones; Real Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre, de Impuesto sobre Actividades Económicas.

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

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

mica (con vigencia anual) pero también, y principalmente, sobre regulaciones materiales o sustantivas, con vocación de permanencia y estabilidad. Por último, estas leyes afectan a un número considerable de materias de dudosa conciliación con el contenido presupuestario propio de estas leyes¹⁵.

2795/1980, de 12 de diciembre, por el que se articula la Ley 39/1980, de 5 de julio, de Bases sobre Procedimiento Económico-Administrativo; Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional; Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico; Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública; Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo; Ley 33/1984, de 2 de agosto, sobre ordenación del Seguro Privado; Ley 46/1984, de 26 de diciembre, reguladora de las Instituciones de Inversión Colectiva; Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas; Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local; Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español; Ley 4/1986, de 8 de enero, de cesión de bienes del Patrimonio Sindical Acumulado; Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local; Real Decreto Legislativo 1265/1986, de 27 de junio, que aprueba el Texto Articulado de la Ley de Inversiones Extranjeras en España; Ley 3/1987, de 2 de abril, General de Cooperativas; Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado; Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas; la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones en el orden social; Ley 19/1988, de 12 de julio, de Auditoría de Cuentas; Ley 24/1988, de 28 de julio, de Mercado de Valores; Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria; Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales; Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte; Ley 21/1991, 17 de junio, de creación del Consejo Económico y Social.

¹⁵ Estas leyes afectan a un buen número de materias de cuestionable relación con la disciplina presupuestaria, que agrupamos de la forma que sigue.a) Por un lado, en relación a organismos autónomos y entidades públicas: su creación; nueva denominación y naturaleza jurídica; organización, transformación, reorganización y competencias. Así, la creación de: el Instituto de Cinematografía y Artes Audiovisuales; el Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado; el Centro Nacional de Información Geográfica; la Red Técnica Española de Televisión; el Ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea; el Organismo autónomo Correos y Telégrafos; el Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social; el Centro Español de Metrología; el Cuerpo de Traductores e Intérpretes del Ministerio de Asuntos Exteriores. Ahora bien, no olvidamos importantes instituciones en el ámbito financiero: la previsión de la creación de la Oficina Presupuestaria en el Congreso de los Diputados, o la creación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. La nueva denominación del Instituto de Promoción de Turismo de España y el carácter o naturaleza jurídica del Museo Nacional del Prado. Respecto de la organización, transformación, reorganización y competencias, destacamos: la transformación en Entidad de Derecho Público del Instituto para Diversificación y Ahorro de Energía; la transformación del Instituto de Crédito Oficial en Sociedad estatal y su reorganización; la transformación de la Escuela de Hacienda Pública en Organismo Autónomo Administrativo; la transformación de la Escuela de Organización Industrial en Organismo Autónomo Comercial; las competencias del Instituto Nacional de Industria; la transformación en Organismo Autónomo del Centro de Arte Reina Sofía, del Centro de Investigaciones Sociológicas y de la Escuela Nacional de Sanidad; la transformación de Administración Turística Española en Sociedad Estatal de Paradores de Turismo de España; la transformación de la Escuela Oficial de Turismo en Entidad de Derecho Público; la transformación de la Biblioteca Nacional en Organismo Autónomo; la organización y funcionamiento de la Administración Turística de España. b) Por otro lado, regulaciones materiales heterogéneas, como las relativas a: la competencia para la aceptación de donaciones, legados y herencias a favor del Estado; la incorporación al Régimen Especial de la Seguridad Social de Funcionarios Civiles del Estado; el reconocimiento de pensiones por muerte o incapacidad a causa de actos terroristas; la jubilación de los vocales del Tribunal de Defensa de la Competencia; la declaración de utilidad pública de las obras de construcción de centros penitenciarios, a los efectos de expropiación forzosa; la creación de los Tribunales Económico Administrativos Regionales y Locales, con supresión de los Provinciales; la previsión de un nuevo sistema de financiación del Consejo Superior de Deportes; la gestión del Patrimonio de la Vivienda; la supresión de la incorporación obligatoria a las Cámaras oficiales de la Propiedad Urbana; la segunda actividad del Cuerpo Nacional de Policía; la reiterada autorización al Presidente del Gobierno en materia de reestructuraciones administrativas; determinadas modificaciones orgánicas en las estructuras de los Ejércitos; la creación de varios Cuerpos, Escalas y Especialidades de

c) La reducción del contenido material: las leyes de presupuestos de los años 1993-2004

La eclosión de las leyes de acompañamiento presupuestarias genera una disminución del ámbito material de las leyes de presupuestos estatales, que aunque no se refleja en su extensión sí se retrata en la sistemática, la cual puede considerarse asentada o consolidada¹⁶. Si bien son las leyes acompañantes las que toman ahora el relevo como principales instrumentos de reforma de nuestro Ordenamiento jurídico público, también durante este período las leyes de presupuestos hacen gala de su fuerza activa de ley. Nuevamente afectan a: leyes financieras¹⁷; leyes sectoriales¹⁸; algunas normas generales y otras de cierta enti-

Funcionarios; el Número de Identificación Fiscal; la incorporación de funcionarios al régimen de mutualismo administrativo; la gestión y explotación de bienes de Consorcios de Zonas Francas; los responsables de la deuda tributaria; la recaudación de tributos en vía de apremio; la recuperación de espacios en edificios judiciales; depósitos y garantías para la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos; actas extendidas o promovidas por controladores laborales; la autorización al Gobierno para aprobar el Texto refundido de las disposiciones estatales vigentes en materia de suelo y ordenación urbana.

¹⁶ Son éstas también leyes de considerable extensión. Durante el período reseñado, el número de artículos se mueve entre 88 y 106 (las restantes con 90 –dos leyes– 92, 96, 99 y 105 artículos), mientras el número del conjunto de disposiciones de la parte final gira en torno a 31 y 41 (dos leyes) (las demás 32, 33, 36, 35 y 38); de éstas, las Disposiciones adicionales entre 24 y 32 (las otras 26, 27, 28 –dos leyes–, 29 y 31); las transitorias entre 4 y 9 (dos leyes) (las otras 5 –dos leyes–, 6 –dos leyes– y 7); destaca significativamente la reducción de las Disposiciones finales (que se mueven entre ninguna –en tres leyes– y 3 –en dos leyes–; las demás contienen 1 –en dos leyes– y 2), y, sobre todo, de las Disposiciones derogatorias (sólo se contiene una en la Ley de PGE para 1995).

¹⁷ Amén de las relativas a las propias leyes de presupuestos, en el ámbito concreto de las normas tributarias (con la limitación del artículo 134.7 CE), las leyes de presupuestos del período 1993-2002 afectan a la/el (por orden cronológico): Ley 61/1978, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades; Decreto Legislativo 3050/1980, de 30 de diciembre, Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones; Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre, de Impuesto sobre Actividades Económicas; Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas; Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio; Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido; Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales; Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, Texto Refundido de la Ley sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; Ley 43/1995, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades; Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y Otras Normas Tributarias.

¹⁸ Las leyes de presupuestos del período 1993-2002 despliegan su fuerza sobre la/el (por orden cronológico): Decreto-ley 16/1977, de 25 de febrero, sobre aspectos penales, administrativos y fiscales de los juegos de suerte, envite o azar y apuestas; Ley 6/1982, de 29 de marzo, sobre retribución básica a mutilados civiles de guerra; Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos; Ley 24/1984, de 29 de junio, de modificación del tipo de interés legal del dinero; Ley 37/1984, de 22 de octubre, de reconocimiento de derechos y servicios prestados a quienes durante la guerra civil formaron parte de las Fuerzas Armadas, Fuerzas de Orden Público y Cuerpo de Carabineros de la República; Ley 20/1990, de 19 de diciembre, sobre régimen fiscal de las Cooperativas; Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias; Ley 14/1993, de 23 de diciembre, de plantilla de las Fuerzas Armadas; Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias; Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de incentivos fiscales a la participación privada de Actividades de Interés Cultural; Leyes 13/1996, 66/1997 y 50/1998, todas ellas de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

dad de los órdenes administrativo, financiero y social¹⁹. Ahora, la fuerza de estas leyes planea esencialmente sobre elementos de coyuntura económica (por lo general, con vigencia anual), aunque también en algunas ocasiones sobre normas sustantivas legales, con inclinación hacia la estabilidad y permanencia. Por último, es de justicia afirmar que estas leyes abandonan durante este período la práctica consistente en insertar la regulación de materias no presupuestarias²⁰.

d) El renacimiento de la tendencia expansiva de estas leyes:
desde el año 2005 (período 2005-2007)

Desaparecidas las leyes de acompañamiento presupuestarias estatales²¹, renace con fuerza la tendencia expansiva del ámbito material de las leyes de presupuestos del Estado. Son nuevamente leyes de considerable extensión²². La fuerza activa de las mismas (especialmente, en sus disposiciones adicionales y finales –esto último de forma novedosa en la Ley de Presupuestos 42/2006–) se proyecta con vocación de permanencia y estabilidad sobre leyes diversas: financieras²³; sectoriales de diferentes ámbitos²⁴; generales y de considerable

¹⁹ Las leyes de presupuestos del período 1993-2002 inciden sobre la/el (por orden cronológico): Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas; Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria; Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública; Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación; Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español; Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado; Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria; Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales; Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial; Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

²⁰ Si bien en las leyes de presupuestos para 1993 y 1994 persiste la autorización al Presidente del Gobierno para las reestructuraciones administrativas.

²¹ Así se anuncia en la exposición de motivos de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos para 2005. En efecto, tras afirmar que las leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social de los últimos años no han contribuido al fortalecimiento del principio de seguridad jurídica, se lee: «el Gobierno ha optado este año por remitir a las Cortes únicamente la Ley de presupuestos, reservando a otros proyectos legislativos, con coherencia sistemática interna y tramitados por los procedimientos legislativos habituales, las reformas que sean precisas. Se pretende con ello mejorar la calidad de nuestra legislación, facilitando así su conocimiento por los ciudadanos y potenciando el principio de seguridad jurídica. Con esta decisión se refuerza el control democrático que el parlamento debe ejercer sobre la iniciativa legislativa del Gobierno».

²² La Ley 2/2004 contiene 101 artículos, a los que siguen 61 disposiciones adicionales y 6 transitorias; la Ley 30/2005 alberga 111 artículos, seguidos de 77 disposiciones adicionales y 6 transitorias; y la última Ley de Presupuestos 42/2006, un total de 116 artículos, 66 disposiciones adicionales, 7 transitorias, 1 derogatoria y 15 finales.

²³ Además de la reforma sustantiva de leyes de presupuestos anteriores, inciden en las leyes tributarias, con la limitación del artículo 134.7 CE.

²⁴ Las leyes de presupuestos del período 2005-2007 inciden en la/el (por orden cronológico): Ley 10/1975, de 12 de marzo, de regulación de la moneda metálica; Ley 13/1996, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social; Ley 66/1997, de medidas fiscales, administrativas y del orden social; Ley 41/1999, de 12 de noviembre, sobre sistemas de pagos y liquidación de valores; Ley 42/1999, de 25 de noviembre, del Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil; Ley 14/2000, de medidas Fiscales, Administrativas

importancia de los ordenamientos financiero, administrativo y laboral²⁵. También acogen la regulación de materias ajenas a lo presupuestario²⁶.

2.3. Algunas experiencias legislativas en Derecho comparado

Diferentes a la española han sido las prácticas legislativas alemana²⁷ e italiana²⁸. Por imperativo constitucional (artículos 110.4 GG y 81.3 Cost.), las

y del Orden Social; Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de Medidas Urgentes para la Reforma del Sistema de Protección por Desempleo y Mejora de la Ocupabilidad; Ley 3/2005, de 18 de marzo, por la que se reconoce una prestación económica a los ciudadanos de origen español desplazados al extranjero, durante su minoría de edad, como consecuencia de la Guerra Civil, y que desarrollaron la mayor parte de su vida fuera del territorio nacional; Ley 24/2005, de reformas para el impulso de la productividad.

²⁵ Las leyes de presupuestos del período 2005-2007 despliegan su fuerza sobre la/el (por orden cronológico): Decreto 2123/1971, de 23 de julio, Texto Refundido de las Leyes 38/1966, de 31 de mayo, y 41/1970, de 22 de diciembre, por las que se establece y regula el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social; Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública; Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado; Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del Medicamento; Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España; Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social; Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos laborales; Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas; Decreto Legislativo 3/2000, de 23 de junio, Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes sobre el Régimen Especial de la Seguridad Social del personal al servicio de la Administración de Justicia; Decreto Legislativo 4/2000, de 23 de junio, Texto Refundido de la Ley sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado; Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria; Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones; Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector ferroviario; Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria; Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario; Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

²⁶ Algunas regulaciones materiales heterogéneas ubicadas en la parte final de estas leyes, como las relativas a: la declaración de interés general de determinadas obras de infraestructuras hidráulicas con destino a riego; el ejercicio colectivo de la profesión de abogado; la creación de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos; la creación de Organismos Autónomos; la declaración de interés general de Puertos

²⁷ En Alemania, de conformidad con la letra del artículo 110.4 GG (que restringe de forma expresa el contenido de las leyes de presupuestos estatales a «las disposiciones que se refieran a los ingresos y gastos de la Federación»), la práctica legislativa se ha mostrado plenamente respetuosa con aquel precepto constitucional (que otorga el máximo rango normativo al principio presupuestario de la «*Bepackungsverbot*»). En efecto, las leyes de presupuestos alemanas, que son muy breves, se limitan a regular con vigencia anual la materia estrictamente presupuestaria. Dentro de este espacio material se integra como contenido necesario el Presupuesto en sentido estricto y como contenido admisible aquellas disposiciones, que referidas a los ingresos y gastos del *Bund*, sean imprescindibles para la aclaración, complemento, desarrollo o explicación del Presupuesto. En la praxis legislativa de este país, las disposiciones y medidas (sobre todo, las modificaciones de tributos) relacionadas con la ejecución anual del Presupuesto se dejan fuera de la Ley que lo aprueba, en ocasiones incorporándose a una ley anual que la acompaña (*la Jahressteuergesetz* –o ley tributaria anual–; ley que presenta algunas similitudes con las leyes de acompañamiento presupuestarias españolas). Contadas veces, y siempre con vigencia anual, las leyes de presupuestos han innovado normas presupuestarias generales de la Federación (las que alberga la Ordenanza Presupuestaria del *Bund* –la *Bundeshaushaltsordnung*, de validez sólo para la Federación, no para los *Länder*). Ahora bien, por imperativo expreso del artículo 110.4 GG, en ningún caso han afectado a la Ley de Principios Fundamentales de Derecho Presupuestario (*la Haushaltsgrundsätzgesetz*, aprobada por mandato del artículo 109.3 GG, aplicable de forma general al *Bund* y a los *Länder*).

²⁸ Mayores problemas que la alemana plantea la experiencia legislativa italiana, no sólo como consecuencia de la *legge di bilancio* (el equivalente a la ley de presupuestos española) sino también de otro instrumento

leyes de presupuestos de estos países se limitan a regular con vigencia anual la materia estrictamente presupuestaria. En Francia, pese a la prohibición derivada del bloque constitucional, son tradicionales los «*cavaliers budgétaires*», categoría que acoge las disposiciones incorporadas en loi de finance carentes de contenido financiero²⁹.

normativo, la *legge finanziaria* (que también guarda parecido con la práctica de las leyes «acompañantes» presupuestarias españolas). El artículo 81.3 Cost. evita que las leyes de presupuestos italianas se conviertan en vehículo ordinario de legislación, a la vez que reduce el contenido de las mismas a lo exclusivamente presupuestario. Tanto esa negación de la fuerza de ley como la referida restricción material del contenido de la *legge di bilancio* proviene de la concepción fuertemente asentada en este país de concebir estas normas como leyes meramente formales. Así, por su peculiar naturaleza jurídica, se consideran no aptas para afrontar innovaciones del Ordenamiento legislativo y se configuran con un contenido material reservado a lo presupuestario. El legislador presupuestario italiano asume esa concepción de la naturaleza jurídica de estas leyes, de manera que en la práctica legislativa se muestra deferente con el contenido y alcance tradicionalmente asignados al artículo 81 Cost. Ahora bien, el texto constitucional italiano no ha previsto la otra modalidad legislativa que actúa anualmente en el ámbito presupuestario, la *legge finanziaria*. El origen de ésta se encuentra en la Ley de reforma de algunas normas de Contabilidad General del Estado en materia de Presupuestos, núm. 468, de 5 de agosto de 1978, que introdujo en su artículo 11 una nueva herramienta normativa, la *legge finanziaria*. Su función era clara: una ley anual de «acompañamiento» a los Presupuestos que acometiera esa función prohibida al Parlamento por el artículo 81.3 Cost., esto es, la adecuación de los ingresos a los gastos en los Presupuestos del Estado a través de innovaciones legales con incidencia directa en la materia exclusivamente financiera. Sin embargo, la práctica legislativa posterior a 1978 se mostró proclive a regular en *legge finanziaria* materias heterogéneas, de dudosa conexión con los Presupuestos. Con el propósito de erradicar ese problema, se procedió a una nueva reforma, la instaurada por la Ley sobre nuevas normas en materia de Presupuestos y Contabilidad del Estado, núm. 362, de 23 de agosto de 1988. En ésta se da una nueva redacción al artículo 11, de forma que delimita positiva y negativamente el ámbito material de la *legge finanziaria*. De forma positiva, al definir en un elenco los elementos integrantes del contenido de esta ley, a saber: las disposiciones relacionadas directamente con la ejecución del Presupuesto (por ejemplo, la alteración de los tipos de gravamen o los factores que inciden en la determinación de la cuantía de la deuda tributaria). Y negativamente, al prohibir la incorporación a través de este conducto legal de nuevos impuestos, tasas o contribuciones especiales, y de nuevos o mayores gastos. Esta reforma lleva a una concepción tan restrictiva del contenido material de la *legge finanziaria*, que viene a asimilar a ésta con la propia *legge di bilancio* (pero con la importante diferencia de que sólo la primera goza de aquella fuerza legal activa o innovadora).

²⁹ En Derecho francés, con base en el artículo 34 de la Constitución y de la legislación orgánica relativa a las leyes de finanzas, la ley de presupuestos anual (*loi de finance de l'année o loi de finance initiale*) debe limitarse a regular la materia estrictamente financiera. Así, se configura como contenido necesario, a la vez que exclusivo, de estas leyes el Presupuesto del Estado y aquellas otras disposiciones que entrañen una carga financiera para el Estado. Pero la *loi de finance* admite otros contenidos (posibles, eventuales o admisibles), con impacto en la materia financiera: esencialmente, las disposiciones relativas a la fiscalidad, esto es, las normas tributarias. Por último, al igual que en la experiencia española, también son tradicionales en este país (sobre todo, durante la II y IV Repúblicas) las prácticas legislativas consistentes en la inclusión en las *lois de finances* de regulaciones materiales ajenas a la financiera. Esto es, los llamados «*cavaliers budgétaires*», que son objeto de censura por el *Conseil Constitutionnel*. La prohibición constitucional de estas prácticas, en un intento de evitar que estas leyes devengan lois «*fourre-tout*», ha generado desde hace pocos años una nueva forma de proceder del legislador francés (también muy parecida a leyes de acompañamiento presupuestarias españolas). Se trata de la aprobación, al final de cada año, de una ley que agrupa disposiciones heterogéneas: la intitulada Ley sobre diversas disposiciones de orden económico y financiero (*lois portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*). Esta ley, sin un objeto claramente identificado, incluye disposiciones reguladoras de materias de lo más variopinto (algunas de ellas tradicionalmente reguladas en la *loi de finance*).

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

El desbordamiento material de las leyes presupuestarias estatales ha provocado un malestar generalizado en la doctrina española³⁰. Nos encontramos ante un problema vivo y real, al que la doctrina no siempre ha otorgado el mismo diagnóstico. La coincidencia doctrinal es unánime a la hora de considerar que las citadas prácticas constituyen el paradigma de una incorrecta forma de hacer las leyes, de una deficiente o mala técnica legislativa. Pero también una buena parte de la doctrina detecta en los excesos materiales de las leyes de presupuestos algunos problemas de constitucionalidad. De forma muy resumida, podemos reconocer tales problemas. En primer lugar, la desnaturalización y desbordamiento material de la ley de presupuestos, derivada de la inclusión en su seno de regulaciones de materias que no le son propias, comporta una contravención de la función que según la Constitución está llama-

³⁰ La tendencia expansiva del contenido material de las leyes de presupuestos ha sido denunciada con fuerza por la doctrina, antes y tras la entrada en vigor de la Constitución española de 1978. Efectivamente, muchísimos autores aportan su contribución al respecto, con opiniones en la mayoría de ocasiones coincidentes en orden a la denuncia del contenido expansivo de estas leyes en la práctica legislativa. Recién aprobada la Constitución y en la década de los años ochenta, sobre todo en su segunda mitad cuando estas leyes se convierten en los principales canales de reforma del Ordenamiento jurídico público, la reacción doctrinal es manifiesta, rotunda y amplia. Ahora bien, la mayoría de aportaciones doctrinales sobre el tema aparecen en los últimos quince años, sobre todo a raíz de dos aspectos, de estrecha relación entre ellos y con la práctica legislativa aquí tratada: la consolidación de la doctrina del Tribunal Constitucional acerca de los límites constitucionales al contenido material de las leyes de presupuestos estatales y la posterior aparición de las leyes de acompañamiento presupuestarias. Los autores, por lo general, han explicado (que no justificado) los causas que generan esos excesos materiales de las leyes de presupuestos. Además del silencio que guarda la Constitución acerca del reconocimiento expreso de un contenido máximo tasado de estas leyes, esas razones que identifica la doctrina son esencialmente dos, vistas desde la perspectiva del Gobierno, el órgano constitucional competente para la elaboración del proyecto de ley de presupuestos. Por un lado, motivos de economía procedimental, esto es, la tentación natural de todo Gobierno de adosar al proyecto de ley de presupuestos materias e innovaciones normativas de lo más diverso, a sabiendas de que la utilización del procedimiento parlamentario presupuestario puede resultarle más ventajoso o menos gravoso que el trámite legislativo ordinario. Por otro lado, móviles de eficacia y agilidad de la política económica gubernamental, que aconsejan la inclusión en estas leyes de todo aquello que coadyuve de forma más o menos directa a la efectividad de esa política anualmente expresada en el documento presupuestario. Una buena, y expresiva, muestra de esas críticas doctrinales es que tales prácticas legislativas han sido bautizadas de la forma más variopinta, en ocasiones con aguzado ingenio. Por ejemplo, traemos las siguientes expresiones utilizadas por nuestra doctrina (algunas de ellas, las que citamos en primer lugar, revelan que el problema no es patrimonio nacional): «*Bepackungsverbot*» «*cavaliers budgétaires*», «*riders*», «*tacking*», «*leyes omnibus*», «*totum revolutum*», «anual edicto del pretor», «avalancha anual de normas heterogéneas», «carro de supermercado», «cauce ordinario para la revisión del ordenamiento jurídico», «cómodo cajón de sastre», «cocktail legislativo», «dinamitadores del ordenamiento, esparciendo sus trozos de metralla por los más recónditos lugares del mismo», «empanada anual, llamada a ser condimentada con las sobras legislativas de todos los Ministerios durante el año», «furgón de los residuos legislativos del año», «la pluriforme Ley, auténtico furgón de cola de la producción legislativa anual», «legislación de aluvión», «legislación de coyuntura», «legislación escoba», «legislación hipertrofiada y motorizada», «ley variopinta», «leyes abrigo», «leyes atrapatodo», «leyes cajón de sastre», «leyes con fines espurios», «leyes emboscadas», «leyes miscelánea», «leyes mosaico», «leyes paquete», «leyes polifacéticas», «leyes sacco», «mole del presupuesto», «Muchos huéspedes de segunda del ordenamiento jurídico», «puro pabellón formal que puede cobijar cualquier mercadería», «transportes colectivos legislativos», «verdaderas cajas de sorpresa», entre otras.

da a cumplir (artículo 134.2 CE). En segundo lugar, la tramitación a través del procedimiento presupuestario de materias no presupuestarias (genuinas de otras leyes) implica la utilización de un procedimiento legislativo constitucionalmente incorrecto, a la vez que una restricción de las actuaciones de los parlamentarios (dadas las especialidades del procedimiento presupuestario; artículos 134.1, 3, 5 y 6 CE). Y en último lugar, por albergar en su cuerpo materias heterogéneas y por servir de cauce de continua y coyuntural revisión del Ordenamiento jurídico, las leyes de presupuestos contribuyen a la proliferación, degradación e inestabilidad legislativas, atentando contra la certeza del Derecho que entraña la seguridad jurídica, habida cuenta del evidente e injustificado efecto descodificador de éstas (artículo 9.3 CE).

En Alemania, Italia y Francia se han elaborado las doctrinas de la «*Bepackungsverbot*», el «*contenuto eventuale*» y la interdicción de los «*cavaliers budgétaires*», respectivamente, cuyos fundamentos presentan analogías con los expuestos por la doctrina española. a) La dogmática alemana basa la «*Bepackungsverbot*» (prohibición constitucional de incorporación de materias no presupuestarias; artículo 110.4 GG) en tres principios: la función presupuestaria del Parlamento, la pureza del procedimiento legislativo presupuestario y la homogeneidad material de esta ley³¹. b) En Italia, la mayoría de la doctrina justifica la restricción material del contenido de la legge *di bilancio* (artí-

³¹ Menos problemas que la doctrina española ha tenido la alemana al afrontar la cuestión del contenido material de las leyes presupuestarias, dada la contundente prohibición expresada en el artículo 110.4 GG. En efecto, la doctrina alemana, que tradicionalmente ha reconocido esa prohibición constitucional con el nombre de «*Bepackungsverbot*» (traducido entre nosotros como «prohibición de cargar con paquetes», «prohibición de sobrecarga material», o «interdicción del amontonamiento»), defiende sin reparos que ese precepto constitucional veda la incorporación en la ley de presupuestos de materias diversas de las estrictamente presupuestarias. Tal prohibición viene configurada como un principio presupuestario constitucional (más allá, pues, de su valor como construcción teórica, enmarcada en el ámbito de los muy valiosos y numerosos estudios doctrinales realizados en este país acerca de la naturaleza jurídica de estas leyes), del cual debe seguirse la reducción del contenido de la ley de presupuestos a lo íntima y directamente relacionado con los ingresos y gastos de la Federación, cerrando toda posibilidad de acoger en su seno la regulación de otras materias. Como hemos descrito, el principio constitucional de la «*Bepackungsverbot*» ha sido observado sin vacilación alguna por el legislador presupuestario alemán. La doctrina de este país al tratar la fundamentación constitucional y la funcionalidad de la «*Bepackungsverbot*» trae tres argumentos, interrelacionados, que, con variados matices, presentan concomitancias con los expuestos por la doctrina española (y también por nuestra jurisprudencia constitucional) para sostener un contenido constitucional máximo de este tipo de ley. En primer lugar, el riguroso respeto de la función presupuestaria. Así, la prohibición sirve para la salvaguardia de las competencias presupuestarias del Parlamento frente al Gobierno, al garantizarle un ejercicio de la función presupuestaria plena, normal, libre de ataduras y presiones (sobre todo, políticas y temporales) cuando afronta el proyecto de ley de presupuestos. En segundo lugar, íntimamente ligada a aquella función de protección del Parlamento frente al Gobierno, la «*Bepackungsverbot*» cumple otro cometido: otorgar «pureza», «limpieza» al procedimiento legislativo presupuestario. De esta forma, la prohibición garantiza que el Parlamento cuando examina el Presupuesto a través del procedimiento legislativo presupuestario lo haga centrándose en exclusiva sobre la materia presupuestaria, no en otras materias. De no ser así, se desvirtuaría la corrección constitucional del trámite parlamentario empleado (el presupuestario). En tercer lugar, la «*Bepackungsverbot*» asegura una depurada técnica legislativa en la construcción de las leyes de presupuestos, y, por tanto, la homogeneidad material y una mayor dosis de seguridad jurídica en las mismas. Desde esta perspectiva, la prohibición impide la transformación de la ley de presupuestos en una ley ómnibus, y, consiguientemente, las conocidas patologías que para el sistema de fuentes comporta esta forma de legislar.

culo 81.3 Cost.) en el peculiar equilibrio constitucional de poderes en la materia financiera³² c) La interdicción constitucional de los «*cavaliers budgétaires*» viene fundamentada en la doctrina francesa sobre dos pilares; por un lado, en el principio de unidad presupuestaria (y la consiguiente homogeneidad material del documento legal) y, por otro, en el respeto del procedimiento legislativo presupuestario³³.

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

Nuestro Tribunal Constitucional ha elaborado una doctrina acerca del contenido constitucionalmente lícito de las leyes de presupuestos, que se consolida tras la sentencia 76/1992³⁴. En esa jurisprudencia, ha identificado los

³² La doctrina italiana coincide en que el principal fundamento de la prohibición material del artículo 81.3 Cost. descansa en la concepción tradicional de la *legge di bilancio* como ley formal, de manera que se evita la actuación de ésta como vehículo ordinario de legislación. A su vez, la mayoría de esta doctrina fundamenta la concepción formal y la consiguiente restricción material del contenido de estas leyes en el peculiar equilibrio constitucional de poderes en la materia financiera. Pues bien, como consecuencia de la introducción de la *legge finanziaria* (recuérdese, a través de la Ley núm. 468, de 5 de agosto de 1978), la doctrina también convino en afirmar que esta nueva modalidad legislativa se configuraba como una ley anual acompañante de los Presupuestos que realizase precisamente ese cometido prohibido al Parlamento por el artículo 81.3 Cost., es decir, la conciliación entre los ingresos y los gastos presupuestarios a través de innovaciones legales con imbricación directa en la materia financiera. En este ámbito se produjo un debate similar, si bien con sustanciales diferencias, al que se ha venido produciendo en los últimos años en España, como consecuencia de las leyes de acompañamiento presupuestarias. La práctica legislativa revela que también en Italia se han regulado en *legge finanziaria* materias de dudosa incidencia en los Presupuestos, lo que ha provocado una fuerte crítica doctrinal. En este sentido, incluso más atrevidos y expresivos que los españoles han sido los italianos a la hora de referirse al ensanchamiento material de la *legge finanziaria*: «*assalto alla diligenza dell'erario*», «*attrezzo tuttofare*», «*corsia preferenziale in un traffico congestionato*», «*decreto sacco di patate*», «*legge attaccapanni*», «*legge salsiccia*», etc. Esa generalizada insatisfacción ha llevado (como vimos, mediante la Ley núm. 362, de 23 de agosto de 1988) a una delimitación material menguante del contenido de la *legge finanziaria*, de alcance similar a la prohibición material de la *legge di bilancio*. Éste es uno de los factores determinantes de que en los últimos años se haya planteado en Italia un intenso debate doctrinal acerca de la reforma del artículo 81 Cost., en el sentido de desterrar la clásica concepción formal de la *legge di bilancio*, para dotarla de capacidad innovadora en materia financiera.

³³ Ya hemos señalado que en Francia se conoce con el nombre de «*cavaliers budgétaires*» a las disposiciones incorporadas en la ley de presupuestos (*loi de finance*) que carecen de contenido financiero. La prohibición constitucional de tales prácticas viene fundamentada por buena parte de la doctrina francesa sobre dos pilares. En primer lugar, el principio de unidad presupuestaria, que exige la homogeneidad material del documento legal presupuestario. En segundo lugar, la tramitación parlamentaria de la materia financiera exige un escrupuloso respeto del procedimiento legislativo presupuestario, que presenta particularidades frente al común u ordinario (como consecuencia del especial reparto constitucional de poderes en la materia financiera). Por ello, la inclusión en *loi de finance* de materias extrañas a su objeto propio comporta una vulneración del principio constitucional de unidad presupuestaria y/o la utilización de un procedimiento constitucionalmente irregular.

³⁴ Nuestro Tribunal Constitucional ha elaborado una doctrina acerca del contenido de las leyes de presupuestos del Estado, con la que afronta el problema del desbocamiento material de estas leyes. Tal doctrina se encuentra recogida en sus sentencias 27/1981, 84/1982, 63/1986, 65 y 134/1987, 188/1988, 65, 66, 67 y 96/1990, 76 y 237/1992, 83/1993, 178 y 195/1994, 16/1996, 61/1997, 203/1998, 131 y 234/1999, 32/2000, 109/2001, 67/2002, 34 y 82/2005 (no se incluyen en ese listado las sentencias recaídas sobre leyes de presupuestos autonómicas). Una vez que el Tribunal, en sus primeras sentencias, ha manifestado su posición acerca de la naturaleza jurídica de las leyes de presupuestos en nuestro sistema constitucional de fuentes, afronta el problema apuntado. Sobre la posible contravención del artículo

límites que al contenido material de las leyes de presupuestos impone el texto constitucional³⁵. Al acometer esta tarea, además de los límites evidentes por su carácter expreso que se contienen en los apartados 2 (contenido necesario) y 7

134.2 CE se han impugnado ante el Tribunal las siguientes regulaciones materiales (por este orden y sin pronunciamiento de inconstitucionalidad): una reforma del mutualismo administrativo (STC 27/1981); determinadas transferencias de servicios del Estado a las Corporaciones Locales (STC 84/1982); la fijación de un límite máximo de las retribuciones del personal al servicio de las Comunidades Autónomas y de los organismos dependientes de las mismas (STC 63/1986); la incompatibilidad de pensiones y haberes activos (SSTC 65/1987, 188/1988, 65, 66 y 67/1990); la integración del personal de diferentes Administraciones y Organismos en diversos regímenes del Sistema de la Seguridad Social (STC 65/1987); la fijación de un límite máximo al importe de las pensiones (STC 134/1987); nuevamente, el establecimiento de un tope máximo al incremento de las retribuciones del personal al servicio de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, así como de los organismos de ellas dependientes (STC 96/1990); la atribución al Gobierno de la facultad de determinar los criterios objetivos que han de servir de base para la distribución territorial de fondos procedentes de subvenciones y de establecer reservas generales de créditos presupuestarios no distribuibles en origen con el fin de cubrir demandas imprevistas a lo largo de la ejecución del Presupuesto (STC 96/1990); la fijación de un incremento global de las retribuciones del personal en todo el sector público (STC 237/1992); la prohibición, con carácter permanente, de financiar con dinero público las mutualidades no integradas en la Seguridad Social (STC 237/1992); el límite de la cuantía del reconocimiento, actualización y concurrencia de pensiones públicas, en concreto la fijación de un tope máximo mensual de las pensiones públicas (STC 83/1993); la fijación de un nuevo plazo de delegación legislativa al Gobierno, una vez caducado el inicialmente concedido, para elaborar un Texto Refundido de las disposiciones estatales vigentes sobre suelo y ordenación urbana (STC 61/1997); un plan de recuperación de espacios en edificios judiciales (STC 131/1999); la creación de un complemento retributivo para funcionarios de carrera que desempeñen o hayan desempeñado con determinados requisitos temporales puestos de altos cargos (STC 32/2000); el orden de prelación de créditos, en concreto la preferencia de la Seguridad Social en el cobro de sus créditos vencidos y no satisfechos en concurrencia con otros acreedores del mismo deudor (STC 109/2001); incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas (STC 67/2002); la regulación que completa la legislación penal en materia de sorteos no autorizados (SSTC 34 y 82/2005). A estas regulaciones materiales hay que añadir otras que el Tribunal ha declarado inconstitucionales por vulneración del artículo 134.2 CE. Así, por contravención de la doctrina constitucional sobre los límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos ex artículo 134.2 CE, las declaraciones de inconstitucionalidad han sido seis. Las referidas a (por este orden): la ejecución forzosa de las deudas tributarias que implica la entrada en el domicilio del deudor (STC 76/1992); la supresión de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana como corporaciones de Derecho público (STC 178/1994); determinadas facultades de comprobación e investigación tributarias relativas a cuentas bancarias (STC 195/1994); el régimen de atribuciones y facultades de los Consorcios de Zonas Francas (STC 16/1996); una reforma del sistema sanitario de atención primaria, en concreto las fórmulas para la provisión de los puestos de trabajo del personal sanitario (STC 203/1998); y, finalmente, la fijación de la edad determinante del pase a la situación administrativa de segunda actividad de funcionarios (escalas superior y ejecutiva) del Cuerpo Nacional de Policía (STC 234/1999).

³⁵ En el marco de la asunción en nuestro sistema constitucional de fuentes de una determinada concepción acerca de la naturaleza jurídica de las leyes de presupuestos, la jurisprudencia constitucional sobre límites materiales al contenido de estas leyes la sintetizamos como sigue. La ley de presupuestos no es sólo un conjunto de previsiones contables sino también un vehículo de dirección y orientación de la política económica, que corresponde constitucionalmente al Gobierno. Según recoge expresamente el apartado 2 del artículo 134 CE, esta ley debe tener un contenido «mínimo», «necesario», «indisponible», «esencial», o «propio», distinto del resto de leyes. Tal contenido se concreta en la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos para un ejercicio económico, así como en las normas de naturaleza financiera que aclaran y desarrollan esos estados cifrados. Pero ese ámbito material necesario no es excluyente. La ley de presupuestos puede contener la regulación de materias distintas de aquel núcleo esencial, que integran un contenido «posible», «eventual», «disponible», «no necesario», «facultativo» o «máximo». En todo caso, se excluye del contenido de estas leyes la materia tributaria en los términos del artículo 134.7 CE. Ese ámbito material eventual se justifica en el carácter funcional de la Ley de presupuestos como vehículo director de la política económica del Gobierno. Por ello, ese contenido posible resulta limitado a aquellas regulaciones materiales que, no siendo estrictamente presupuestarias, cumplan dos condiciones.

(contenido tributario) del artículo 134 CE, el Tribunal ha apreciado en el texto constitucional otros límites, de naturaleza implícita. En concreto, el Tribunal recurre a tres criterios para fundamentar su doctrina: la función constitucional de estas normas, la especialidad procedimental centrada en las peculiaridades de su tramitación parlamentaria y el principio de seguridad jurídica. El resultado es la concepción de la ley de presupuestos como una ley de contenido constitucionalmente definido, limitada materialmente en un doble ámbito, necesario y posible. El primero, que da existencia a esta ley, viene definido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos y la parte articulada que les da sentido. El segundo, de carácter accesorio, referido a la inclusión justificada de otras materias que tengan una relación directa con ese contenido necesario o la política económica del Gobierno. De esta forma, cualquier precepto de la ley de presupuestos que caiga fuera de ese contenido doble puede representar una vulneración de la función constitucional de estas leyes, una restricción ilegítima de las competencias legislativas de las Cortes Generales y/o un atentado contra el principio de seguridad jurídica.

Desde luego, el Tribunal español no lo ha tenido fácil. Ha debido afrontar el problema de la arraigada práctica de dar a la ley de presupuestos un contenido material amplísimo, casi omnicompreensivo. Por consiguiente, se ha

En primer lugar, que guarden una relación directa con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto o con los criterios de política económica general de los que ese Presupuesto es instrumento. Y en segundo lugar, que su inclusión en estas leyes ha de resultar justificada, en el sentido de que constituyan un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno. En este contexto, matiza el Tribunal, las leyes de presupuestos, si bien pueden abarcar una «mera adaptación circunstancial de las distintas normas», no pueden acometer «una modificación sustantiva o la inclusión de disposiciones de carácter general» sino cumplen esas regulaciones las dos referidas condiciones, que recientemente ha expresado con los términos conexión «económica» y «presupuestaria», respectivamente. En el ámbito de la aplicación de su doctrina al caso concreto, el Tribunal ha excluido del contenido de las leyes presupuestarias estatales: las «normas típicas del Derecho codificado», las disposiciones reguladoras «aunque sea en clave negativa, de la naturaleza y régimen jurídico de un instituto», los preceptos del «llamado Derecho de organización» y las normas propias del régimen estatutario de la función pública³⁵. A ello agrega el Tribunal que su doctrina no tiene virtualidad para incidir en las normas carentes de contenido material o sustantivo. La regulación de materias situadas fuera de ese contenido mínimo y eventual está constitucionalmente prohibida a la ley de presupuestos. Esta limitación material deriva de tres criterios, con los que fundamenta su doctrina. En primer lugar, la específica función constitucional asignada a las leyes de presupuestos (artículo 134.2 CE), esto es: la de aprobar anualmente las Presupuestos del Estado, con inclusión de la totalidad de los ingresos y gastos del sector público estatal y consignación del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado; y la de ser un instrumento de dirección de la política económica del Gobierno. En segundo lugar, las peculiaridades de su tramitación parlamentaria (artículo 134.1, 6 y 7 CE), que comportan ciertas limitaciones de las facultades de propuesta, examen y enmienda de las Cortes Generales. Y por último, el principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), o sea, la certeza del Derecho que exige que una ley de contenido constitucionalmente definido, como es la de presupuestos generales, no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional. Una de sus manifestaciones, dada la incertidumbre que acarrea, es la prohibición de incorporar normas típicas del Derecho codificado. Por todo ello, la inclusión en leyes de presupuestos de materias no susceptibles de integrar ese contenido constitucionalmente definido puede ser contraria a la Constitución (artículo 134.2 CE): por faltar a la función específica que la Constitución asigna a las leyes de presupuestos estatales; por suponer una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional alguna; por atentar contra el principio de seguridad jurídica, debido a la incertidumbre que tal regulación ocasiona.

visto obligado a asumir una postura acerca de la naturaleza jurídica de estas leyes y de la posición que ocupan en el sistema de fuentes, así como a elaborar una doctrina sobre el contenido constitucionalmente lícito de estas normas. Para ello, ha debido identificar los límites que al contenido material de las leyes de presupuestos impone el texto constitucional.

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

Esta doctrina constitucional ha generado y sigue provocando algunas disidencias doctrinales internas. Pero, sobre todo es en el campo de la aplicación de esta doctrina al caso concreto, especialmente estos últimos años, en donde se están experimentando desacuerdos y divisiones dentro Tribunal, como demuestra inequívocamente el elevado número de votos particulares disidentes con la tarea aplicativa del Pleno del Tribunal. Por último, no hay que olvidar que con esta jurisprudencia constitucional, durante el período 1993-2004, esa práctica legal ha sido parcialmente rectificada por el legislador, pero sustituida por las leyes de acompañamiento presupuestarias.

En el ámbito del Derecho comparado³⁶, la experiencia comparada más valiosa es la del Consejo Constitucional francés. Según su doctrina: la loi de finance tiene un contenido necesario (el Presupuesto del Estado y aquellas disposiciones que entrañan una carga financiera para el Estado) que es exclusivo y excluyente, de suerte que prohíbe los «cavaliers extrabudgétaires» (disposiciones que introducidas en una ley ordinaria sólo pueden figurar en una ley de presupuestos); la loi de finance admite otros contenidos, eventuales, con repercusión en la materia financiera (esencialmente, las normas tributarias); el contenido prohibido viene conformado por los «cavaliers budgétaires»³⁷.

³⁶ En Alemania, dado que la «prohibición de sobrecarga material» (la «Bepackungsverbot») de las leyes de presupuestos se asume pacíficamente en la práctica legislativa como un principio presupuestario reconocido expresamente por el artículo 110.4 GG, no existen pronunciamientos relevantes del *BVerfG* sobre el contenido de estas leyes. Y en Derecho italiano, acerca del contenido de la *legge di bilancio*, y sobre la aptitud de esta ley para albergar modificaciones legislativas, la intervención de la *Corte Costituzionale* ha sido modesta, pero con un posicionamiento muy claro. Dada la concepción de la ley de presupuestos como ley meramente formal, amparada en el vigente artículo 81.3 Cost., la Corte, ya desde los inicios de su andadura, afirma sin titubeos un contenido legislativo relegado a la materia estrictamente presupuestaria. A ello añade que tales leyes, al encontrarse vinculadas a la legislación sustantiva previa, no son aptas para llevar a cabo innovaciones sustanciales en el Ordenamiento legislativo.

³⁷ El Consejo Constitucional francés actúa con severidad frente a los «cavaliers budgétaires», que ha condenado sistemáticamente. El juez constitucional francés, a instancia del órgano legitimado o de oficio, de forma ciertamente muy beligerante e intensa, vela por el respeto de la materia propia de la *loi de finance*. Desde la primera consulta al respecto (1976), ha elaborado una rica jurisprudencia acerca del contenido

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

Con la jurisprudencia constitucional previa a la sentencia 76/1992, el legislador presupuestario³⁸ se sentía libre para proceder a un fuerte crecimen-

necesario *a*), eventual *b*) y prohibido *c*) de estas leyes. Según esta doctrina: *a*) Estas leyes tienen un contenido necesario, integrado por el Presupuesto del Estado y aquellas disposiciones que entrañan una carga financiera para el Estado (en particular, señala las relativas a la creación y modificación de empleos, las responsabilidades pecuniarias de los agentes de los servicios públicos, y las destinadas a organizar la información y control del Parlamento sobre la gestión de las finanzas públicas). Este contenido necesario de las leyes de presupuestos lo configura el Consejo Constitucional como exclusivo y excluyente, de manera que no puede albergarse en una ley que no sea la de presupuestos; en este sentido, sabemos que prohíbe los «*cavaliers extrabudgétaires*», categoría jurisprudencial que integra las disposiciones que introducidas en una ley ordinaria sólo pueden figurar en una ley de presupuestos. *b*) Pero la loi de finance admite otros contenidos, posibles o eventuales, con repercusión en la materia financiera, esencialmente, las normas tributarias. *c*) El contenido terminantemente prohibido viene conformado por los «*cavaliers budgétaires*», de suerte que la inclusión de materias no financieras en estas leyes constituye una práctica contraria a la Constitución. Los numerosos pronunciamientos del Consejo Constitucional acerca de «*cavaliers budgétaires*» en loi de finance ponen de manifiesto una prohibición contundente y firme de estas prácticas legislativas. Ahora bien, alguna vacilación detectamos en pronunciamientos de los últimos años. Por ejemplo, en una Decisión de finales de 1996, sobre la consideración o no de «*cavalier budgétaire*» de la disposición relativa a los antiguos combatientes de la guerra de España incorporada en la loi de finance para 1997. El Consejo Constitucional no censura la inclusión de tal materia, dado el impacto de la misma sobre las finanzas públicas. Tal razonamiento parece no casar con la noción tradicional de «*cavalier budgétaire*», referida a la materia no estrictamente financiera, sin que el dato de la mayor o menor repercusión en el gasto público fuera esencial para la conformación de esa categoría. Ese dato revela que la noción de «*cavalier budgétaire*», objeto de prohibición constitucional, no es clara en sus contornos. Por ello, pese a la condena sistemática de los «*cavaliers budgétaires*» a lo largo de estos últimos treinta años, al final de cada ejercicio presupuestario sigue siendo preciso el examen por el Consejo Constitucional de aquellos preceptos incorporados en loi de finance considerados controvertidos (en estos últimos años, esencialmente, aquellos referidos a una materia, que sin ser estrictamente financiera, inciden con mayor o menor grado en las finanzas públicas). Como consecuencia de la incesante labor de depuración por el Consejo Constitucional del contenido propio de las lois de finances, el legislador francés, acude a las ya mencionadas leyes *portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*. Aquí también el control del ámbito material de estas leyes está siendo muy intenso por parte del Consejo Constitucional francés.

³⁸ El legislador presupuestario estatal en varias ocasiones ha hecho referencia expresa al problema de la expansión del contenido de las leyes de presupuestos, así como a la jurisprudencia constitucional sobre tal aspecto. 1. Ya antes de la entrada en vigor de la actual Constitución, en la exposición de motivos de la Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria, se proclamaba el carácter de ley material de la ley de presupuestos, con las notas de «generalidad» y el «sentido material» del contenido de estas leyes, en contraste con la concepción de ley formal procedente de la vieja Ley de Contabilidad y Hacienda Pública (artículo 37) de 1 de julio de 1911. 2. De la referida jurisprudencia del Tribunal Constitucional, por vez primera se hace eco de forma expresa el legislador en la Ley 33/1987, de PGE para 1988. En ésta ampara y justifica la ampliación del ámbito material de estas leyes precisamente en la jurisprudencia constitucional del momento. La aprobación del Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre (Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria), según reza su exposición de motivos, se debe entre otras causas a la «extensión de los Presupuestos Generales del Estado dispuesta por el artículo 134 de nuestra Ley de leyes», que ha conducido a «las importantes modificaciones en la normativa establecida por la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977». Esto es, el legislador reconoce expresamente la aptitud de las leyes de presupuestos para abordar la ordenación general presupuestaria. Más tarde, en la Ley 37/1988, de PGE para 1989, conforme a la interpretación que del artículo 134 CE hace el Tribunal Constitucional, el legislador subraya el carácter de la ley de presupuestos como instrumento de dirección de la política económica, que le faculta para incorporar en ésta «todas las cuestiones conexas en que se sustenta el planteamiento económico del Gobierno». Posteriormente, en la Ley 31/1990, de PGE para 1991, en esta ocasión sin

to del contenido material de estas leyes. Justamente lo contrario sucede tras la consolidación de aquella doctrina constitucional, al menos durante el período 1993-2004, a saber: el legislador reduce drásticamente el ámbito material de estas leyes.

cita de jurisprudencia constitucional, resalta la consideración de esta ley «como instrumento de política económica en la que se contienen aquellas cuestiones que inciden en la política económica del Gobierno». En la Ley 21/1993, de PGE para 1994, se refiere otra vez a la jurisprudencia constitucional sobre el artículo 134.2; en este caso, la utiliza para justificar la inclusión en estas leyes del sistema limitativo de las pensiones públicas, pues, según el alto Tribunal, se trata ésta de una «materia que se adapta al singular contenido de la Ley de Presupuestos». 3. El legislador inaugura con la Ley 22/1993, de Medidas Fiscales, de Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de la Protección por Desempleo, la práctica consistente en la aprobación anual de una ley de acompañamiento a la de Presupuestos del Estado. Esta nueva forma de proceder del legislador surge tras la doctrina vertida en la STC 76/1992, resolución con la cual la jurisprudencia constitucional sobre la materia comienza a consolidarse. De forma expresa, la Ley 41/1994, de PGE para 1995, sobre la base de esa más depurada y estricta doctrina constitucional, apuesta por una reducción considerable del ámbito material de la ley de presupuestos, de suerte que decide trasladar a la ley de acompañamiento «la regulación de materias, que aun siendo instrumento eficaz para el cumplimiento de los objetivos de la política del Gobierno, su inclusión en la Ley anual de Presupuestos pudiera ser discutida». De esta forma, el peligro o el riesgo que detecta, o la duda que mantiene, el legislador acerca de un eventual pronunciamiento de inconstitucionalidad desaparece o se desvanece al incorporar esas regulaciones materiales «discutidas» en otra ley. Ese peligro, riesgo o duda, que manifiesta el legislador, podemos interpretarlo como síntoma de que la jurisprudencia constitucional, paradójicamente cuando comienza a experimentar un cierto grado de consolidación, presenta problemas respecto de su claridad, sobre todo en lo que atañe a los criterios para la delimitación de las materias susceptibles de integrar el contenido eventual. Como se ha expuesto, desde el año 2005 el legislador renuncia a las leyes de acompañamiento presupuestarias (al respecto, consúltese la exposición de motivos de la Ley de Presupuestos 2/2004). 4. En el ámbito de la ordenación general de la materia tributaria, la aprobación de la Ley 25/1995, de 20 de julio, de modificación parcial de la Ley General Tributaria, viene motivada por la jurisprudencia constitucional sobre los límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos estatales. Según palabras del propio legislador, «se aprovecha esta ocasión para dotar de rango legal adecuado a todos los preceptos de la Ley General Tributaria que en los últimos tiempos han sido objeto de modificación por las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado, todo ello de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional». En este mismo sentido, con base en la jurisprudencia constitucional, esa necesidad de otorgar a los preceptos de la Ley General Tributaria el «rango legal adecuado» o «rango de ley ordinaria» se expresa con insistencia en la Memoria del Gobierno que acompaña el proyecto de ley que habría de convertirse en la Ley 25/1995. 5. En los últimos años, al igual que lo acaecido en la materia general tributaria, nos atrevemos a afirmar una incidencia directa de la jurisprudencia constitucional, posterior a la sentencia 76/1992, sobre las regulaciones y reformas relativas a la ordenación general de la materia presupuestaria. Así, de forma radicalmente contraria a lo sucedido con anterioridad a ese año, las modificaciones sustanciales de la Ley General Presupuestaria se acometen fuera de las leyes anuales de presupuestos, con algunas excepciones muy recientes. Vale la pena que exponamos brevemente la evolución de esa relación normativa «ley de presupuestos-ley general presupuestaria», sin duda condicionada por la jurisprudencia constitucional descrita. La ordenación general de la materia presupuestaria tiene su sede natural y propia en la Ley General Presupuestaria. Ésta ha sido y sigue siendo objeto de continuas modificaciones. En este ámbito, debe observarse que el legislador presupuestario desde la entrada en vigor de la Constitución ha actuado de forma diversa. Hasta 1992 (cuando se configura a través de la STC 76/1992 la doctrina constitucional sobre límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos estatales) el principal vehículo de reformas sustanciales de la Ley General Presupuestaria (tanto de la Ley de 1977 como del Texto Refundido de 1988) lo han constituido las leyes de presupuestos estatales, sobre todo las aprobadas a lo largo de los años 1987-1992. Durante este período, en ningún caso el legislador ha considerado (ni siquiera ha expresado duda alguna al respecto) la ordenación general de la materia presupuestaria como una materia ajena al contenido constitucional de la ley de presupuestos. Bien puede afirmarse lo contrario: el legislador apuesta firmemente por la utilización de las leyes anuales de presupuestos como vehículo apto para la ordenación general presupuestaria. Ahora bien, a partir de 1992 y hasta 1995, el *modus operandi* del legislador sufre un cambio, si bien no radical. Algunas veces, prosigue con la práctica de incluir modificaciones sustanciales del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria en

Por lo que se refiere al Gobierno, en las Órdenes del Ministerio de Economía y Hacienda para la elaboración de los Presupuestos del Estado, precisamente tras la STC 76/1992, se prescribe con reiteración anual la obligación de los diferentes Ministerios del Gobierno de remitir al de Hacienda las propuestas normativas de contenido presupuestario del anteproyecto de la Ley de Presupuestos, acompañadas de una memoria explicativa de la conexión del articulado propuesto con las habilitaciones de gasto, las previsiones de ingreso o la política económica del Gobierno.

Los Tribunales de Justicia han afrontado el problema. Así, buena parte de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional al respecto tienen su origen en las dudas de constitucionalidad planteadas por Tribunales. Otras veces, han decidido no elevar la cuestión de inconstitucionalidad, por considerar que las regulaciones materiales controvertidas encuentran acomodo en el contenido lícito de estas leyes definido por la jurisprudencia constitucional. El mayor número de resoluciones se circunscriben al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, y en menor medida al social³⁹.

En general, el fenómeno del desbordamiento material de las leyes de presupuestos ha sido analizado críticamente por el Consejo de Estado y algunos Consejos Consultivos autonómicos (destacadamente, el andaluz y el catalán). Asimismo, se han pronunciado acerca de si determinadas regulaciones presentes en estas leyes presentan un grado de vinculación suficiente con su contenido constitucional (expresado por la jurisprudencia constitucional)⁴⁰.

las leyes de presupuestos (así, las Leyes 21/1993 y 41/1994); en alguna ocasión, desiste de tal praxis (Ley 39/1992). Pero, desde 1996 hasta el 2004, el legislador renuncia a las citadas prácticas. Ello quizás sea debido a que en las últimas dos legislaturas haya considerado como «discutida» la regulación por ley de presupuestos de la materia general presupuestaria. Ese cambio, sin duda radical, explica que durante el citado período (1996-2004) la reforma de la materia general presupuestaria se haya acometido fuera de las leyes de presupuestos. Ahora bien, debe advertirse que las leyes de presupuestos del período 2005-2007, una vez desaparecidas las leyes de acompañamiento presupuestarias, de nuevo proceden a la regulación de la materia general presupuestaria.

³⁹ Antes y después de la entrada en vigor de la Constitución española de 1978, también los Tribunales de Justicia han tenido ocasión de afrontar el problema del contenido material que pueden acoger las leyes presupuestarias estatales. En el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, se han cuestionado leyes de presupuestos que han incorporado en su seno la regulación de materias de lo más diverso y heterogéneo. Principalmente, los ámbitos materiales relativos a: los gastos del personal al servicio de las Administraciones Públicas; las pensiones públicas; la Seguridad Social; la organización (sobre todo, la creación, supresión y reordenación de organismos autónomos, sociedades y entidades) del sector público; la materia general tributaria; algunos tributos en particular; pero también otros preceptos, que se consideran sin contenido material o sustantivo. Y en el seno del orden jurisdiccional social, por posible vulneración del artículo 134.2 CE, se han cuestionado algunas regulaciones materiales, sobre todo las pertenecientes al ámbito de las pensiones y de la Seguridad Social y Mutualidades de Funcionarios.

⁴⁰ En general, el fenómeno de la utilización de las leyes de presupuestos del Estado como instrumento y ocasión propicios para introducir en éstas materias no presupuestarias y reformas sustanciales de otras leyes ha sido analizado críticamente por el Consejo de Estado. Así, advierte de las «serias distorsiones» que para el Ordenamiento jurídico comporta la penetración de la Ley de Presupuestos sobre regímenes jurídicos sustantivos. En este sentido, afirma la inconveniencia de utilizar estas leyes como vehículo para regular materias de lo más diverso o para incorporar innovaciones legales, pues tal cometido «merecería el sosiego y el debate del trámite parlamentario ordinario». La mayoría de las veces la solución propuesta se traduce en una recomendación de técnica legislativa: la utilización del procedimiento legislativo ordinario

III. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL CONTENIDO NECESARIO. LA DELIMITACIÓN DEL CONTENIDO EVENTUAL⁴¹

3.1. *El contenido necesario*

La Constitución española no regula con detalle el contenido estrictamente presupuestario de estas leyes; tampoco, a diferencia de lo que acontece en textos constitucionales cercanos al nuestro, se remite de forma expresa para su regulación a una ley de ordenación general de la materia presupuestaria. Pese a ello, en la misma línea de Constituciones españolas predecesoras, es una ley, la General Presupuestaria, la encargada de precisar el contenido necesario de estas leyes.

Por imperativo constitucional, la ley de presupuestos debe contener la «totalidad» de los ingresos y gastos. Por ello, no es ley de presupuestos la ley presupuestaria que no contiene esa totalidad, o sólo la alberga en parte. Así, no deben aplicarse las reglas del artículo 134 CE a otras leyes de contenido presupuestario (por ejemplo, las relativas a: la anticipación de medidas contenidas en el proyecto de ley de presupuestos, estando prorrogados los

para la tramitación de materias extrapresupuestarias. En concreto, sobre la ordenación general presupuestaria y tributaria insiste en la «inconveniencia» de proceder a modificaciones de la Ley General Presupuestaria y de la Ley General Tributaria por leyes de presupuestos. Asimismo, el Consejo de Estado se ha pronunciado acerca de si determinadas regulaciones sustantivas presentes en leyes de presupuestos presentan un grado de vinculación suficiente con el contenido constitucionalmente definido de estas normas. Significativamente, sobre la base de la jurisprudencia constitucional sobre los límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos, ha dictaminado sobre regulaciones concernientes a: la función pública; la Seguridad Social; o la ordenación general de los tributos. También algunos Consejos Consultivos autonómicos han expresado su parecer en relación al fenómeno del desbordamiento material de las leyes de presupuestos estatales (muchas veces al dictaminar sobre las homónimas autonómicas) y acerca del contenido constitucional de estas leyes. Por su interés, destacamos la actuación en este ámbito de los Consejos consultivos catalán y andaluz. Brevemente, podemos afirmar que mucho antes de la consolidación de la doctrina del Tribunal Constitucional con la sentencia 76/1992, el Consejo Consultivo de Cataluña ha sabido detectar los tres grandes problemas constitucionales que plantea el ensanchamiento material de estas normas: la reserva material de la ley de presupuestos y la función que ésta debe cumplir; las repercusiones en el contenido material de esta ley del procedimiento legislativo especial con que se tramita; y, de forma muy insistente, el principio de seguridad jurídica como límite a este contenido. Por su lado, el Consejo Consultivo de Andalucía, al dictaminar sobre el anteproyecto de ley de presupuestos de esa Comunidad, se enfrenta con un buen número de preceptos, tal como advierte el propio Consejo, cuyo contenido resulta ajeno a lo presupuestario (o de débil conexión con la esencia propia de la ley de presupuestos) o que participan por su carácter sustantivo de las notas de generalidad y vocación de permanencia en el tiempo. Reiteradas veces afirma la inconveniencia de utilizar estas leyes como instrumento para acoger la regulación de materias heterogéneas y no presupuestarias; por ello, con insistencia, apunta como recomendación de técnica legislativa la necesidad de acudir a la utilización del procedimiento legislativo ordinario para la tramitación de materias extrañas a la presupuestaria. Para acabar: en muchas ocasiones, los citados órganos consultivos autonómicos se han pronunciado acerca de si concretas regulaciones materiales, a la luz de la jurisprudencia constitucional, pueden tener cobijo en estas leyes. Resaltamos las referidas a: las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas; el régimen local; o la materia tributaria.

⁴¹ Sobre este apartado, puede verse *Límites constitucionales al contenido material de las leyes de presupuestos del Estado (en especial, la seguridad jurídica)*, cit., en concreto, el Capítulo II, pp. 97-185.

Presupuestos del ejercicio anterior; la incorporación de medidas presupuestarias urgentes; la aprobación de créditos extraordinarios y suplementarios; la ordenación general de la materia presupuestaria).

El artículo 134.2 CE configura el binomio ingresos-gastos públicos como la esencia del Presupuesto, pero guarda silencio acerca de los efectos jurídicos que despliegan esos estados presupuestarios. Ahora bien, el principio de legalidad financiera predetermina una diferenciación de efectos jurídicos según se trate de ingresos y gastos presupuestarios. A los primeros se les otorga valor de mera previsión, a los segundos carácter normativo de autorización limitativa. Esa naturaleza jurídica del contenido necesario no cuestiona el valor normativo de estas normas. Así, la autorización presupuestaria de créditos es norma jurídica, con rango de ley y susceptible de impugnación ante el Tribunal Constitucional.

Por último, debe destacarse que la finalidad del artículo 134.2 CE consiste en otorgar desde el contenido necesario rango constitucional a los principios presupuestarios de unidad y universalidad. Esa ratio se predica del contenido necesario, por lo que en nada afecta a la configuración en estas leyes de un contenido eventual. Esto es, que el artículo 134.2 CE haya consagrado aquellos principios presupuestarios no es obstáculo para aceptar cualquiera de las tres posiciones («estricta», «amplia» e «intermedia») expuestas acerca del contenido de estas leyes.

3.2. La conformación teórica y la dimensión contenciosa del contenido eventual en sede de jurisprudencia constitucional

La identificación de materias que integran ese contenido en las prácticas legislativa, judicial y consultiva. En la conformación teórica y la dimensión contenciosa de la categoría del contenido eventual definido en la jurisprudencia constitucional, se detectan algunas tendencias en el modus operandi del alto Tribunal. En sus primeras resoluciones, con una doctrina en ciernes, limita su examen a verificar si las regulaciones materiales impugnadas tienen alguna incidencia en los estados presupuestarios o en la política económica. Pero, a partir de la sentencia 76/1992, su análisis, al aplicar los tests de la «conexión material» y de la «justificación de la inclusión», es más complejo.

La incidencia de la jurisprudencia constitucional en el legislador presupuestario es manifiesta, si bien con una proyección diversa, antes y tras la sentencia 76/1992. En algunas leyes de presupuestos previas a aquella sentencia, el legislador justifica la ampliación del ámbito material de estas leyes precisamente en la jurisprudencia constitucional. Pero con posterioridad a 1992, el legislador se ve obligado a la reducción material (por ejemplo, deja de incorporar la ordenación general de la materia tributaria). En algunas de estas leyes, el legislador expresa su duda acerca de si la referida doctrina constitucional permite acotar con precisión las materias susceptibles de integrar el contenido eventual. En otras ocasiones, la incidencia de la jurisprudencia constitucional sobre el legislador presupuestario es dispar en el tiempo (por ejemplo, ello ocu-

rre con la ordenación general de la materia presupuestaria). En suma, esa incertidumbre, expresada por el legislador, revela que esa jurisprudencia constitucional presenta fisuras, sobre todo en lo que atañe a los criterios para la delimitación del contenido eventual. Buena muestra de ello es que, pese a lo expuesto inequívocamente en las exposiciones de motivos de las leyes de presupuestos de los años 2005 a 2007⁴², el legislador procede de nuevo al desbordamiento material de las leyes de presupuestos.

En su tarea de aplicación jurisdiccional de la doctrina constitucional sobre el artículo 134.2 CE, los Tribunales de Justicia han tenido problemas, derivados de las dificultades que puede entrañar la verificación de si una concreta regulación material cumple las condiciones impuestas por el Tribunal Constitucional para encajar en el contenido constitucionalmente definido. Lo intrincado de ese cometido conduce a que, incluso con posterioridad a la sentencia 76/1992, las argumentaciones vertidas pueden tildarse de inexistentes, pobres o desacertadas.

La tarea de algunos órganos consultivos ha sido incómoda, por razón de la complejidad de la determinación de si una regulación material encaja o no en el contenido de estas leyes definido por el Tribunal Constitucional. Buena muestra es que en algunos dictámenes, sobre la base de la jurisprudencia constitucional del momento, consideran que determinadas materias no son susceptibles de integrarse en el contenido eventual; precisamente, algunas regulaciones que a posteriori el Tribunal Constitucional, de forma contraria, admite la licitud de su inclusión en las leyes de presupuestos.

3.3. Las dificultades que puede acarrear la determinación del contenido posible

El Tribunal elabora una doctrina conforme a la cual una regulación material sólo tiene cabida dentro del contenido posible de la ley de presupuestos estatal si cumple dos condiciones («conexión material» y «justificación de la inclusión»), que actúan a modo de pautas de constitucionalidad. Sin duda, los criterios definidos por Tribunal presentan dificultades para la identificación de materias cuya inclusión en las leyes de presupuestos pueda justificarse. Ello se debe a que esa doctrina constitucional, en este aspecto, se nutre de conceptos jurídicos faltos de determinación, tanto al definir esos requisitos (sobre todo, «los criterios de política económica general»), como al apostar por la exclusión con alcance general de determinadas categorías normativas. Tanto la doctrina del Tribunal como la aplicación de la misma al caso concreto han sufrido una evolución. Su jurisprudencia primera era muy permisiva, pues prácticamente posibilitaba la inclusión de cualquier precepto (con incidencia económica) en

⁴² Se afirma en las exposiciones de motivos de las Leyes 2/2004, 30/2005 y 42/2006 que regulan «únicamente junto a su contenido necesario aquellas disposiciones que respetan la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el contenido eventual». Contrátese esa afirmación con lo expuesto en el apartado II.2.D) de este trabajo sobre el resurgimiento de la tendencia expansiva de estas leyes.

la ley de presupuestos. Tras la sentencia 76/1992, es más estricta, no sólo por exigir la «relación directa» sino sobre todo por la necesidad de justificar la inclusión en esta ley.

Al respecto, es ilustrativa la experiencia reciente del Consejo Constitucional francés, que también está teniendo problemas a la hora de detectar «*cavaliers budgétaires*». Así, no ha censurado la inclusión en loi de finance de disposiciones no financieras con impacto en las finanzas públicas, lo que no casa con la noción tradicional de «*cavalier budgétaire*», referida a la materia no estrictamente financiera, sin que el dato de la (mayor o menor) repercusión en el gasto público fuera trascendente para la conformación de esa categoría.

Algunos jueces constitucionales españoles han expresado su disidencia frente a esta doctrina constitucional y a su aplicación al caso. El contenido y el considerable número de votos particulares, principalmente en las sentencias más recientes, evidencia que en los últimos años hay un cierto fraccionamiento dentro del propio Tribunal, respecto de las dimensiones teórica y aplicativa de los criterios que configuran esta doctrina constitucional. También las alegaciones de las partes en los procesos constitucionales (especialmente, del Abogado del Estado) sirven de muestra de esos problemas de imprecisión.

Como se ha expuesto, también esa doctrina constitucional ha planteado contrariedades al legislador, los Tribunales de Justicia y algunos órganos consultivos, sobre todo al identificar materias en condiciones de integrar el contenido posible. Ahora bien, es la doctrina la que plantea con mayor beligerancia objeciones a los criterios definidos para efectuar el deslinde entre el contenido permitido y prohibido; sobre todo, en relación al primero de esos criterios («conexión material»), pero se prescinde por lo general del análisis del segundo criterio («justificación de la inclusión»).

3.4. *Algunas cuestiones problemáticas que suscita la aplicación de esa jurisprudencia constitucional*

Estos supuestos problemáticos pueden ordenarse como sigue:

En primer lugar, llama la atención la inaplicabilidad de la doctrina constitucional a las normas carentes de contenido material o sustantivo. En efecto, a partir de la sentencia 61/1997 debe entenderse que las limitaciones al contenido de la ley de presupuestos no afectan a técnicas legislativas ajenas a la materia presupuestaria, lo que no deja de sorprender. Ahora bien, si se defiende una «concepción amplia» del contenido de estas leyes, la inclusión en estas leyes de delegaciones legislativas sobre materias extrañas a la presupuestaria, desde la perspectiva constitucional (que no desde la técnica legislativa), no plantearía reparo alguno, salvo que, evidentemente, tal incorporación estuviera prohibida de forma inequívoca por la Constitución.

En segundo lugar, son muchas las dudas acerca de la constitucionalidad de otras regulaciones materiales. Es cierto que regulaciones materiales incorporadas en leyes de presupuestos cuya constitucionalidad parece indiscutida.

Así, aquéllas de contenido financiero y otras que han recibido el beneplácito expreso del Tribunal. Esto último ocurre con los estados presupuestarios y la parte dispositiva que atañen a la Seguridad Social, los gastos del personal al servicio de las Administraciones Públicas y las pensiones públicas. Ahora bien, que se trate de ámbitos materiales tradicionalmente incorporados en leyes de presupuestos no es obstáculo para que puedan plantearse dudas sobre la constitucionalidad (según los criterios definidos por la jurisprudencia constitucional) de la incorporación de la reforma sustancial de leyes generales que disciplinan tales ámbitos (así, las leyes generales sobre Seguridad Social y clases pasivas del Estado).

Pero sobre todo plantea serias dudas la licitud constitucional de otras muchas regulaciones materiales, que pueden exponerse como sigue. *A)* Por un lado, las disposiciones pertenecientes a los ámbitos materiales expresamente vedados por el Tribunal. Se trata de las siguientes. *a)* Las normas típicas del Derecho codificado, en donde se incluyen las leyes generales y otras de considerable importancia de nuestro Ordenamiento jurídico público; tales dudas se centran sobre todo en las innovaciones por leyes de presupuestos de los grandes cuerpos de la codificación financiera, esto es, la legislación general tributaria y presupuestaria). *b)* Las normas sobre la organización del sector público, principalmente las concernientes a la creación y la supresión de organismos autónomos, sociedades y otras entidades públicas, así como la reordenación de los mismos (modificación, refundición o transformación); también los sistemas de gestión económico-financiera del sector público (esencialmente, las disposiciones sobre el régimen jurídico de los patrimonios públicos). De entre estas regulaciones, las que mayores dudas de constitucionalidad plantean son la creación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la autorización a la Presidencia del Gobierno para las reestructuraciones administrativas. Además, no debe olvidarse que las leyes de presupuestos han acometido la innovación sustantiva de leyes reguladoras de diferentes ámbitos relacionados con la organización y sistemas de gestión del sector público. *c)* Las normas relativas al régimen estatutario de la función pública, de manera que las leyes de presupuestos han acogido la reforma esencial de leyes generales de la función pública. *B)* Por otro lado, los preceptos ajenos a los ámbitos expresamente vedados, que tienen por finalidad la regulación de materias heterogéneas (extravagantes a la disciplina presupuestaria) y la innovación de otras leyes con objetos de lo más variado. Sin olvidar las regulaciones con incidencia en los derechos fundamentales.

En definitiva, muchos preceptos incorporados en leyes de presupuestos (a los que se ha hecho referencia) no superarían los referidos tests del Tribunal Constitucional («conexión material» y «justificación de la inclusión»), incluso en su aplicación más favorable a la constitucionalidad de la ley. Por consiguiente, desde la concepción «intermedia», nuestro Ordenamiento Jurídico se nutriría de un buen número de normas inconstitucionales (desde un punto de vista formal, es decir, por su inclusión indebida en leyes de presupuestos). Ahora bien, desde la concepción «amplia», tales prácticas legislativas no aten-

tarían contra la Constitución, si bien se considerarían una manifestación más, trasladable a otras muchas leyes, de la falta de atención que los órganos participantes en la elaboración de estas leyes prestan a la técnica legislativa.

IV. LOS CRITERIOS «FUNCIONAL» Y «PROCEDIMENTAL» COMO ARGUMENTOS PARA JUSTIFICAR UNA RESTRICCIÓN DEL CONTENIDO MATERIAL DE LAS LEYES DE PRESUPUESTOS ESTATALES⁴³

4.1. *El punto de partida: la naturaleza jurídica de la ley de presupuestos (en especial, la función presupuestaria y su rango y fuerza de ley)*

Una toma de posición acerca de los límites constitucionales al contenido material de las leyes de presupuestos exige la asunción de una determinada postura sobre la naturaleza jurídica de las leyes de presupuestos. No debe olvidarse que las principales posiciones acerca de la naturaleza jurídica de estas leyes se alinean con las diversas concepciones acerca del contenido de las mismas («estricta», «intermedia» y «amplia»). Como ya se ha expuesto, de la Constitución española se deriva la naturaleza legal del contenido normativo de la ley de presupuestos, dato que viene confirmado por la jurisprudencia constitucional sobre el artículo 134 CE. Esa naturaleza jurídica de ley plena ha sido asumida sin problemas por el legislador, los Tribunales de Justicia y otros operadores jurídicos. Ahora bien, la conocida sentencia de la Audiencia Nacional sobre retribuciones de los funcionarios para 1997 ha reabierto el debate sobre esta cuestión. Esta resolución asume una concepción acerca de la naturaleza jurídica de las leyes de presupuestos en la que aparecen todos los componentes propios de la concepción de esta ley como ley meramente formal (fruto de una potestad no legislativa, vinculación a la legislación material, falta de aptitud para la innovación del Ordenamiento jurídico). Tal concepción se encuentra muy lejos de la actual configuración constitucional de este tipo de ley, a saber: dentro del respeto a los límites materiales impuestos por la Constitución, esta ley, emanada de las Cortes Generales en el ejercicio de su función de aprobar leyes, goza de la fuerza de ley, con la consiguiente aptitud para innovar el Ordenamiento legal. De diferente alcance son las experiencias de otros Ordenamientos que tradicionalmente han asumido la concepción de la ley de presupuestos como ley formal (sobre todo, el italiano).

⁴³ Un desarrollo de lo que seguidamente se expone de forma sucinta en el texto puede consultarse en *Límites constitucionales al contenido material de las leyes de presupuestos del Estado (en especial, la seguridad jurídica)*, cit.; en concreto, el «Capítulo III. La función constitucional y el contenido material de las leyes de presupuestos estatales», pp. 187-262, y el «Capítulo IV. El procedimiento legislativo presupuestario y su repercusión en el contenido de las leyes de presupuestos estatales», pp. 263-349.

4.2. *La función constitucional y el contenido material de las leyes*

La noción general de función constitucional de la ley aparece en el marco del replanteamiento doctrinal del concepto de ley. Este criterio parece ser tributario de la misión que cada tipo de ley cumple en el sistema constitucional de fuentes. Ello permite explicar que el binomio «función-contenido» de algunas leyes se discipline de forma inescindible, de manera que la función constitucional de una ley predetermina su contenido constitucional. Esto lo que acontece a juicio de algunos autores, también del Tribunal Constitucional, con las leyes de presupuestos. Cabe destacar que la defensa de este novedoso criterio presenta tantas variantes como autores han asumido su viabilidad. Así, en relación a los criterios generales de relación de normas, en especial los de jerarquía y competencia, este principio: *a)* puede actuar con carácter complementario; *b)* se sitúa por encima de éstos, pues son manifestaciones del mismo; *c)* o sólo constituye fundamento dogmático de los mismos, sin preferencia aplicativa de ningún género. No faltan otros pronunciamientos doctrinales sobre el alcance general del principio, de manera que su estatuto teórico albergaría otras realidades; por un lado, en su dimensión de criterio de ordenación de normas, la función constitucional asignada a una concreta norma convertiría a ésta en una suerte de norma «interpuesta», de manera que la infracción de ésta por otras generaría inconstitucionalidad (aquí el criterio funcional se encontraría muy próximo al bloque de constitucionalidad); por otro, su conformación como criterio interpretativo dirigido a determinar la ratio de la ley, y, por consiguiente, su contenido.

Sin duda, la tarea de identificar leyes funcionales presenta dificultades. Pero, de admitir el criterio que parece haber utilizado el Tribunal en la materia presupuestaria (es ley funcional aquella que viene caracterizada constitucionalmente por un determinado contenido) pueden identificarse en el texto constitucional diversas leyes funcionales, diseminadas a lo largo del mismo, tanto en su parte dogmática como en la orgánica. Incluso habiendo identificado esas leyes, surge la cuestión de las consecuencias que para el Ordenamiento constitucional comporta que una ley sea catalogada como funcional. En este sentido, se plantea la duda acerca de la operatividad del criterio, pues otros institutos más asentados en nuestro Ordenamiento, como la reserva de ley, pueden servir mejor a los fines que parece perseguir el criterio funcional.

No debe olvidarse que en su jurisprudencia sobre las leyes con vocación funcional a que se refieren los artículos 70.1, 122.1 y 55.2 CE, el Tribunal vincula la exigencia de «unidad de legislación» sólo al contenido necesario de las mismas. Sin embargo, en su jurisprudencia sobre el artículo 134.2 CE, además de un núcleo esencial, determina un contenido máximo de las leyes de presupuestos estatales.

En la doctrina se afirma que la vulneración de la función constitucional de las leyes puede generar una «desviación de poder legislativo» y un atentado contra la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Planteamientos que deben rechazarse. Por un lado, la desviación de poder se configura como un instrumento de control judicial de la legalidad de la actua-

ción administrativa (artículo 106.1 CE), que no de fiscalización del poder legislativo. Por otro, la vulneración por el legislador de la función constitucional de una ley podría comportar en su caso la contravención del precepto constitucional que impone inequívocamente esa concreta función, finalidad o fin, pero no del artículo 9.3 CE.

Por último, no está de más señalar que la jurisprudencia constitucional sobre este criterio funcional presenta similitudes con la doctrina del propio Tribunal vertida años atrás acerca de la entonces novedosa aplicación del principio de competencia en el marco de las relaciones ley orgánica-ley ordinaria. Ahora bien, en el estado actual de configuración de ambos criterios, el de competencia reviste una mayor solidez que el funcional; entre otras razones, por su indudable naturaleza de criterio general de ordenación normativa.

4.3. *La función constitucional de las leyes de presupuestos estatales en el marco de la doctrina constitucional sobre límites materiales al contenido de estas leyes*

La función constitucional que el Tribunal ha visto en el artículo 134.2 CE justifica una interpretación restrictiva del contenido de la ley de presupuestos. Ese criterio funcional se configura bien como fundamento de la referida doctrina, bien como parámetro en la aplicación de la misma al caso concreto.

Ahora bien, el recurso jurisprudencial a la idea de función constitucional de las leyes de presupuestos ha sido objeto de críticas, principalmente por algunos magistrados disidentes y el Abogado del Estado. También por la doctrina, con denuncias que se centran en las dificultades de precisar la naturaleza jurídica y el alcance del criterio funcional, en general y en el ámbito de la materia presupuestaria.

En el terreno de las consecuencias que se derivan de esta jurisprudencia constitucional, destacan dos. En primer lugar, si el Tribunal aplica su doctrina sobre el artículo 134.2 CE (esto es, utilizando el criterio funcional como determinante de un contenido constitucional máximo) a las demás leyes con vocación funcional, podría declarar la inconstitucionalidad de todas aquellas regulaciones que exceden en su contenido de los límites que parece marcarles su función constitucional. El efecto expansivo de esta jurisprudencia constitucional llega también al legislador, que deberá prestar precavida atención al regular determinadas materias, dada la necesaria coherencia (u homogeneidad) de éstas con la función que según la Constitución están llamadas a servir las concretas leyes funcionales.

4.4. *La insuficiencia del criterio funcional como argumento para justificar una interpretación restrictiva del contenido de las leyes de presupuestos*

Por sus problemas e inconvenientes, debe concluirse la imprecisión y la insuficiencia del criterio funcional en tanto que argumento para justificar la restricción del contenido material de las leyes de presupuestos.

Incluso en la hipótesis de aceptar la virtualidad del criterio de la función constitucional de la ley de presupuestos como criterio interpretativo destinado a determinar su contenido, el principal problema se centra en la identificación de la función constitucionalmente prevista de esta ley. Así, la interpretación del texto constitucional puede arrojar diversos resultados, que se traducen en diferentes funciones encomendadas a la ley de presupuestos. Esto es, el mismo criterio de la función constitucional podría servir para justificar posiciones diversas, como las concepciones «estricta», «amplia» e «intermedia» del contenido de las leyes de presupuestos. Ahora bien, en realidad sólo en la posición «intermedia», asumida por el Tribunal Constitucional, se acude al criterio funcional.

Además, este criterio de la función constitucional de la ley de presupuestos al que acude el Tribunal Constitucional presenta una problemática específica. En primer lugar, el carácter vehicular de dirección y orientación de la política económica atribuida a la ley de presupuestos, derivado implícitamente de su función constitucional, no es exclusivo de estas leyes. Otras leyes de contenido económico y financiero también persiguen ese propósito. Por tanto, esa función constitucional viene compartida entre las leyes de presupuestos y otras leyes. Segundo, el manejo poco claro que del criterio funcional se hace en esta doctrina constitucional. En ocasiones, se presenta como fundamento de esta doctrina, vinculado unas veces a la especialidad procedimental, otras a la seguridad jurídica. Pero no faltan resoluciones en que la función constitucional de la ley de presupuestos se configura directamente como parámetro de constitucionalidad. En tercer lugar, la duda de si la función constitucional de la ley de presupuestos puede catalogarse de condicionamiento material impuesto clara e inequívocamente por el texto constitucional, de manera que el reconocimiento de esa función no tiene por qué poner trabas a la incorporación de otras materias.

4.5. *El principio de procedimiento y el contenido material de las leyes*

Es común la afirmación de que la ley de presupuestos no constituye el instrumento normativo técnicamente adecuado para introducir en el Ordenamiento jurídico regulaciones materiales sin incidencia en la disciplina presupuestaria o reformas legales sustantivas. Entre otras razones, porque tales regulaciones merecen el debate propio del trámite parlamentario común. Como se ha expuesto, parecida razón se alega en las experiencias alemana, italiana y francesa para fundamentar la restricción material de las leyes de presupuestos.

El principio de procedimiento como criterio general de ordenación normativa ha sido resaltado por la doctrina. La aplicación de uno de los esquemas teóricos de afirmación del principio (Santamaría Pastor)⁴⁴ lleva a la siguiente

⁴⁴ SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Fundamentos de Derecho Administrativo*, tomo I, Madrid, 1988 (2.ª ed., de 1999).

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).

Para el Tribunal Constitucional la inconstitucionalidad de regulaciones de materias no presupuestarias en ley de presupuestos 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 presenta el procedimiento constitucionalmente idóneo para esa regulación (el ordinario).

No debe pasarse por alto que en su jurisprudencia sobre vicios del procedimiento legislativo el Tribunal admite expresamente que las leyes pueden declararse inconstitucionales por inobservancia de las normas de procedimiento relativas a su examen, enmienda y aprobación. Ahora bien, se muestra muy cauteloso al analizar la constitucionalidad de una ley por vicios *in procedendo*. Sobre la base de los valores constitucionales sustantivos que el procedimiento legislativo incorpora (esencialmente, el principio democrático), ha manifestado que sólo cuando se trate de una infracción que afecte gravemente al proceso de formación de la voluntad legislativa, tal vicio procedimental generará inconstitucionalidad. Además, el Tribunal, en su argumentación, considera las actuaciones parlamentarias presentes en cada procedimiento con el objeto de concretar la naturaleza del vicio de procedimiento examinado. Por último, en su jurisprudencia sobre el derecho de enmienda ha mantenido una concepción formal del mismo.

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

Para justificar la restricción material de las leyes de presupuestos, el Tribunal ha acudido a las peculiaridades procedimentales que presentan estas leyes en relación a los demás proyectos legislativos, en los términos de los apartados 1, 6 y 7 del artículo 134 CE y de los Reglamentos Parlamentarios. Así, según esta jurisprudencia, la regulación del exceso material de la ley de presupuestos puede reputarse inconstitucional, dada su tramitación por un procedimiento no asignado por la Constitución. En este contexto, la especialidad del procedimiento presupuestario se presenta como fundamento de la referida doctrina constitucional (la reducción material de estas leyes deriva de sus peculiaridades procedimentales, que las hace diferentes al resto de leyes). Pero no faltan resoluciones en que se configura como canon de constitucionalidad. Y sin olvidar que en otras sentencias nada dice el Tribunal acerca de estas singularidades procedimentales, o se limita a mencionarlas sin otorgarles relevancia de cara a justificar aquella restricción material.

4.7. *Las peculiaridades de la tramitación parlamentaria de las leyes de presupuestos y su repercusión en la configuración de un contenido máximo de las mismas: un examen crítico*

A nuestro juicio⁴⁵: 1. La singularidad referida a la iniciativa legislativa en la presentación del proyecto de Presupuestos Generales del Estado (artículo 134.1 CE) no se muestra perturbada por el hecho de defender desde la Constitución ya sea un contenido máximo, ya sea un contenido más amplio de las leyes de presupuestos. 2. El derecho de enmienda, en los términos del artículo 134.6 CE, aparece articulado como una limitación de las competencias del poder legislativo en la tramitación de todas las leyes, las de presupuestos y las que no lo son, siempre que venga referido exclusivamente a un aumento de créditos o una disminución de ingresos presupuestarios. Por ello, resulta irrelevante para justificar la constricción del ámbito material de las leyes de presupuestos. Es más, se produce una restricción injustificada del derecho de enmienda cuando se impide a las Cortes Generales incluir en ley de presupuestos las regulaciones materiales que considere de conveniente inclusión, salvo prohibición constitucional clara. 3. La limitación expresa que para la materia tributaria impone el artículo 134.7 CE no se ve afectada por el hecho de amparar o no límites máximos al contenido de las leyes de presupuestos. 4. 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 interpretación restrictiva del ámbito material de las leyes de presupuestos. 5. 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 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. 6. Por lo que se refiere a las consecuencias de esta jurisprudencia, la misma conduce sin más consideraciones de índole material a la inconstitucionalidad de la tramitación de materias propias de ley ordinaria a través del procedimiento legislativo presupuestario. Y ello sin tener presente si el precepto que se presenta como infringido aparece en la Constitución o en los Reglamentos parlamentarios (a juicio de buena parte de la doctrina, sin cobertura constitucional expresa). Pero la vis expansiva de esta jurisprudencia también podría predicarse de la propia doctrina del Tribunal Constitucional; con esta suerte de «sacralización» del procedimiento en sí mismo considerado, el Tribunal podría sostener una doctrina rígida acerca de los vicios del procedimiento legislativo.

⁴⁵ Un desarrollo de nuestro parecer expuesto de forma sucinta en el texto, puede consultarse en *Límites constitucionales al contenido material de las leyes de presupuestos del Estado (en especial, la seguridad jurídica)*, cit., pp. 294-347.

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

Las referidas restricciones procedimentales no constituyen límite constitucional alguno que justifique una reducción del contenido material de estas leyes. Por ello, hay restricción ilegítima de las competencias de las Cortes Generales cuando se impide a éstas en el ejercicio de su función legislativa introducir en la ley de presupuestos las materias que considere de conveniente inclusión, excepto prohibición constitucional inequívoca al respecto.

V. LA SEGURIDAD JURÍDICA, LA TÉCNICA LEGISLATIVA Y LA CODIFICACIÓN EN ORDEN A LA CONFIGURACIÓN DEL CONTENIDO MATERIAL DE LAS LEYES⁴⁶

5.1. *La seguridad jurídica y el contenido material de las leyes*

Las leyes de presupuestos del Estado no constituyen la sede técnicamente adecuada para acoger regulaciones de materias heterogéneas, con poca o nula incidencia en la materia presupuestaria, máxime cuando afectan a diversos sectores del Ordenamiento jurídico tradicionalmente codificados. Esa afirmación se justifica con argumentos varios, especialmente razones de seguridad jurídica y/o de buena técnica legislativa. En las experiencias alemana, francesa e italiana se invocan esas mismas razones para justificar la reducción material de las leyes de presupuestos.

De forma general, el Tribunal Constitucional reconoce los elementos clásicos del principio: conocimiento y comprensión del Derecho, previsibilidad de las consecuencias derivadas de la aplicación de las normas jurídicas, y protección de la confianza en el Derecho. Sin acometer expresamente una distinción entre seguridad jurídica y certeza del Derecho, en el razonamiento del Tribunal se realza la faceta subjetiva. Así, para el Tribunal la vulneración del principio se produce cuando la norma produce en sus destinatarios una determinada incertidumbre; esto es, la contravención de la seguridad jurídica no debe resultar sólo de un examen abstracto de la norma sino de la falta de certeza que pueda generar en sus destinatarios. Por ello, ha reconocido que una norma puede afectar a la seguridad jurídica, pero no contrariarla si no provoca incertidumbre. De ahí la reiterada afirmación de que el control de la norma sospechosa de inseguridad demanda un examen casuístico.

A diferencia de lo que sucede con las manifestaciones de la seguridad jurídica consistentes en el conocimiento y previsibilidad del Derecho, a las que el

⁴⁶ Sobre estas cuestiones, puede verse *Límites constitucionales al contenido material de las leyes de presupuestos del Estado (en especial, la seguridad jurídica)*, cit., en concreto, el Capítulo V, pp. 351-445.

Tribunal ha deparado una protección constitucionalmente fuerte, la confianza de los ciudadanos en la estabilidad y permanencia del Derecho ha recibido una tutela más débil por parte del Tribunal Constitucional, pues se configura como una manifestación de la seguridad jurídica que cede frente a las exigencias constitucionales que amparan la reforma del Ordenamiento jurídico. Así, no se atenta contra la seguridad jurídica si el cambio normativo, incluso con efectos retroactivos, se ha efectuado de forma «razonablemente previsible» y «justificable».

La autorrestricción del Tribunal Constitucional para la no invasión de la libertad de configuración normativa del legislador encuentra un importante límite en la solemne proclamación de la seguridad jurídica del artículo 9.3 CE. Los campos de actuación del legislador y del Tribunal Constitucional quedan delimitados; el legislador es dueño de la técnica legislativa expresada en la norma, mientras el Tribunal, a través del juicio de constitucionalidad, se limita a controlar la norma que causa inseguridad en sus destinatarios. Ahora bien, el problema aparece cuando en el caso concreto resulta complicado delimitar el alcance de la técnica legislativa y la seguridad jurídica, de íntima conexión, sobre todo cuando se trata de determinadas cualidades del Ordenamiento jurídico, como la claridad y la estabilidad y permanencia del Derecho.

El Tribunal Constitucional ha tratado el problema de la posible afectación por la ley, debido a la corrección técnica de su contenido o la técnica empleada en su elaboración, al sistema constitucional de fuentes y a los derechos fundamentales. En esa jurisprudencia analiza en cada caso si la deficiente técnica legislativa comporta confusión, y por tanto, incertidumbre en los destinatarios de la norma. Sólo en esos casos declara la inconstitucionalidad de la norma por vulneración de la seguridad jurídica. En los restantes supuestos, la opción de técnica legislativa, aunque pueda tildarse de reprochable, entra de lleno en la libertad de configuración del legislador.

Ha de recordarse que el Tribunal ha fijado un parámetro estándar acerca del grado de incertidumbre necesario para considerar la inconstitucionalidad de la norma, la «incertidumbre razonablemente insuperable». Tal criterio, que puede ser válido para las tres manifestaciones que se reconocen en la seguridad jurídica (conocimiento, previsibilidad y confianza), debe entenderse asentado en su jurisprudencia.

Como es sabido, los imperativos del Estado social conducen al tránsito del concepto clásico de ley (abstracta, general y permanente) a un nuevo concepto de ley (concreta, fragmentaria, ocasional y de vigencia limitada), con eclosión de las leyes métrica. Ésta es la nueva legalidad que nada tiene que ver con el esquema ilustrado de la ley. Hoy se afirma que la seguridad jurídica se ve amenazada por varios fenómenos, que también repercuten en la pérdida de calidad de las leyes. Principalmente, la inflación, la degradación y la inestabilidad legislativas, perfiles del Derecho de base legal actual que en nada casan con las notas de certeza y predecibilidad absolutas que

justificaban antaño el papel central de la ley. Por ello, la comunidad de juristas reivindica la búsqueda de soluciones de retorno a una mayor seguridad jurídica. Entre éstas, ocupa un lugar esencial la técnica legislativa, y, dentro de ésta, la codificación.

5.2. La técnica legislativa en orden a la configuración del contenido y estructura de las leyes

Las cuestiones de técnica legislativa no constituyen per se problemas de dogmática jurídica, esto es, de validez y eficacia de las leyes. Ahora bien, en determinados supuestos los defectos técnicos de las leyes pueden afectar a su constitucionalidad (sobre todo, por atentar contra la seguridad jurídica). Por ello, ambos planos (juicios técnico y constitucional) deben ser objeto de distinción, aun a sabiendas de las dificultades que ello puede comportar en el caso concreto. Este enfoque no es contrario a la concepción de la técnica legislativa como disciplina puesta al servicio de la seguridad jurídica. Por todos se reconoce que existe una íntima conexión entre la técnica legislativa y la seguridad jurídica, de forma que la primera tiene como fin esencial facilitar la consecución de un mayor grado de seguridad jurídica. Ahora bien, conforme a ese enfoque, no se puede estar de acuerdo con aquella posición que defiende que la calidad técnica de las leyes es una exigencia constitucional, cuyo incumplimiento comporta una vulneración de la seguridad jurídica (artículo 9.3 CE). La ley mal hecha, con defectos técnicos, por sí misma no es contraria a la seguridad jurídica.

Las reglas de técnica legislativa acaban donde empieza la acotación expresa de materias por la Constitución. Hecha la advertencia, debe afirmarse que la homogeneidad material de las leyes constituye una exigencia de técnica legislativa. Esta demanda técnica viene justificada en el intento de evitar algunos males que aquejan nuestras leyes. Especialmente, la dispersión normativa, fomentada por determinadas prácticas legislativas (sobre todo, algunas leyes de medidas y las leyes ómnibus). Con ello, se facilitarían a los destinatarios de las normas su acceso e identificación, y se reducirían las antinomias entre textos normativos dispersos que regulan la misma materia (o bloque homogéneo de materias).

La exigencia técnica de homogeneidad material de las leyes se traduce en reglas relativas al título, contenido homogéneo y modificaciones normativas. El Tribunal Constitucional ha reconocido como cuestiones de estricta técnica legislativa (ajenas a lo constitucional) las referidas al título y la homogeneidad material de las leyes.

Las recomendaciones técnicas acerca de la «estructura formal» (sistemática y división formal) pretenden la mejora de la calidad de la ley, desde la perspectiva de la identificación y ubicación de una norma concreta en el texto legal, lo que facilita su localización, comprensión e interpretación por sus destinatarios. Ello es relevante para combatir la tan denunciada degradación legis-

lativa, una de cuyas manifestaciones se encuentra en el uso frecuente y abusivo de algunas disposiciones que integran la parte final de la ley. El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse acerca de algunas cuestiones de estructura formal de las leyes, que ha tratado como aspectos de estricta técnica legislativa.

5.3. *La codificación y el contenido de las leyes*

La codificación constituye una opción de técnica legislativa que el legislador puede asumir en el ejercicio de su libertad de configuración normativa. Se trata de un instrumento técnico con el que se pretende mejorar la calidad de las leyes. En los Ordenamientos más próximos al nuestro, la política legislativa consistente en la ordenación racional del Derecho a través de códigos no constituye una exigencia constitucional.

En el Ordenamiento español, los imperativos de codificación normativa no vienen demandados por las normas constitucionales (entre ellas, la relativa a la seguridad jurídica). Desde esta perspectiva, la codificación constituye una cuestión de técnica legislativa, ajena, pues, al juicio de constitucionalidad. Por ello, las soluciones a los males que aquejan a la legislación, entre ellos la descodificación, pasan por el esmero del legislador en su función de hacer leyes. Éste en el ejercicio de esa función puede encontrar una buena guía en la técnica legislativa y los propósitos codificadores.

VI. LA SEGURIDAD JURÍDICA Y EL CONTENIDO DE LAS LEYES DE PRESUPUESTOS DEL ESTADO⁴⁷

6.1. *El contenido de las leyes de presupuestos en la práctica legislativa, desde las perspectivas de la seguridad jurídica, la técnica legislativa y la codificación*

Al fenómeno del desbordamiento material de las leyes de presupuestos vienen asociados directamente las principales patologías que padece nuestra legislación. Desde esa perspectiva, constituyen el paradigma de ley ómnibus, que contribuyen de forma decidida a la proliferación, la degradación y, especialmente, la inestabilidad legislativas.

a) Por lo que se refiere al contenido de las leyes de presupuestos (título, homogeneidad material y modificaciones legales):

1. Estas leyes constituyen un ejemplo de extralimitación del contenido respecto del título, cuando regulan materias heterogéneas e incorporan innovaciones legislativas diversas. Pese a la carencia de valor normativo del título,

⁴⁷ En relación a esta importante cuestión, puede verse *Límites constitucionales al contenido material de las leyes de presupuestos del Estado (en especial, la seguridad jurídica)*, cit., en concreto, el Capítulo VI, pp. 447-521.

lo de las leyes, tal extralimitación potencialmente genera problemas de identificación del Derecho aplicable, derivados de la creencia por el destinatario de la ley de que ésta sólo contiene lo que expresa en su título.

2. Las leyes de presupuestos, cuando acogen materias de nula o muy lejana relación con su contenido principal y propio, chocan frontalmente con el principio de homogeneidad material de las leyes. Esta pretensión de técnica legislativa presta buenos servicios a la seguridad jurídica, pues sirve para evitar la dispersión normativa, al facilitar la búsqueda e identificación de la norma aplicable y la eliminación de contradicciones y vacíos normativos.
3. Las leyes de presupuestos han afectado a buena parte de nuestras leyes del Derecho público. Se configuran así como leyes ómnibus, donde casi todo cabe, incluso la reforma con alcance general y permanente de leyes generales y tradicionalmente codificadas. Un flaco favor a la seguridad jurídica hace la dispersión normativa y la falta de estabilidad y permanencia de las leyes, consecuencia de las incesantes innovaciones legislativas contenidas en estas leyes, que generan en los destinatarios de las normas (también en los juristas) dificultades para conocer el Derecho vigente. Ello contribuye a crear un clima de desconfianza en el Derecho.

b) En cuanto a la estructura formal de las leyes de presupuestos, éstas presentan deficiencias de ordenación sistemática y de división formal. Desde luego, una defectuosa ubicación, identificación y formulación de las normas legales puede dificultar a sus destinatarios la localización, comprensión e interpretación de éstas:

1. Acerca de los elementos estructurales de la ley (título y partes expositiva, dispositiva y final), nuestras leyes de presupuestos han presentado problemas técnicos muy acusados. Destaca la proliferación indiscriminada de disposiciones integrantes de la parte final. Las disposiciones adicionales acogen innovaciones legales (modificaciones, añadidos, derogaciones, prórrogas, ampliaciones, aplicaciones y desarrollos) y la regulación *ex novo* de materias de lejana relación con el contenido propio de estas leyes, amén de institutos de considerable relevancia en el ámbito presupuestario. Las disposiciones transitorias acometen prórrogas de leyes diversas y cobijan materias no presupuestarias y otras de notable trascendencia económica. Las disposiciones derogatorias proceden a la derogación de leyes de contenido variado (principalmente, económico y financiero). Y a través de las disposiciones finales de estas leyes se acometen cosas de lo más variopinto: prórrogas y derogaciones de leyes de presupuestos, modificaciones legales o la incorporación de materias de escasa relación con la materia presupuestaria.
2. En estas leyes, las divisiones formales tienen su correlato en su sistemática, aspecto que se observa en la extensión (en muchos casos, desmesurada) tanto del conjunto su articulado como del total de disposiciones que

integran su parte final. Además, muchas de las reglas más elementales de técnica legislativa, susceptibles de aplicación a la generalidad de las leyes, no se respetan. Ello ocurre en la división formal (sobre todo, las cuestiones de denominación y división en apartados) de las partes de la ley (expositiva, dispositiva y final) y la generalizada práctica de dotar de una excesiva extensión a muchos preceptos ubicados en leyes de presupuestos.

Por último, las leyes de presupuestos han afectado a leyes generales y otras concernientes a materias codificadas (a través de modificaciones, añadidos y derogaciones, pero también mediante suspensiones, prórrogas, aplicaciones y desarrollos). Por lo general, a la descodificación operada por las leyes de presupuestos se le vinculan algunas patologías que pudieran afectar a la seguridad jurídica, principalmente la atomización, la disgregación, la dispersión, la fugacidad, la heterogeneidad material, la inflación, la inestabilidad y la opacidad legislativas. Esas continuas afectaciones a las leyes generales pueden crear en los destinatarios de las normas obstáculos para el conocimiento del Derecho y falta de confianza en el mismo.

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

En la jurisprudencia constitucional, la restricción del contenido material de las leyes de presupuestos deriva del principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), esto es, de la certeza del Derecho que exige que una ley de contenido constitucionalmente definido, como es la de presupuestos, no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional. Una de sus manifestaciones, dada la incertidumbre que acarrea, es la prohibición de incorporar normas típicas del Derecho codificado. Por ello, la inclusión injustificada de determinadas regulaciones materiales puede ser contraria a la Constitución por atentar contra el principio de seguridad jurídica, debido a la incertidumbre que tal regulación ocasiona.

El tratamiento que a la seguridad jurídica ha dispensado el Tribunal en esta jurisprudencia evidencia una forma de operar que presenta algunas variables. En primer lugar, la seguridad jurídica queda al margen del problema de los excesos materiales de las leyes de presupuestos; aquí, el Tribunal en ocasiones analiza la disposición impugnada desde la perspectiva estricta de la seguridad jurídica (artículo 9.3 CE). En segundo lugar, la seguridad jurídica como criterio que fundamenta la doctrina del Tribunal; en este ámbito, algunas veces el Tribunal al aplicar la doctrina al caso concreto examina si la norma impugnada es contraria a la seguridad jurídica.

También en el marco de la jurisprudencia constitucional sobre el ámbito material de las leyes de presupuestos, en algunas resoluciones el Tribunal sentencia la exclusión del Derecho codificado. Pero en la mayoría de sentencias no trae el argumento del Derecho codificado, incluso habiéndose pronunciado sobre preceptos de leyes de ordenación general de ámbitos materiales.

Por último, la seguridad jurídica viene configurada en esta doctrina constitucional como fundamento de la misma y en alguna ocasión como parámetro de constitucionalidad. Pero no debe olvidarse que en muchas resoluciones el Tribunal nada dice acerca de la seguridad jurídica, o se limita a mencionarla en su doctrina sin otorgarle mayor alcance en orden a justificar la restricción del contenido material de estas leyes.

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

En sede de jurisprudencia constitucional, se han formulado severas críticas a la utilización de la seguridad jurídica y la descodificación como argumentos para justificar la reducción del contenido material de las leyes de presupuestos. Así los magistrados disidentes con la doctrina del Tribunal desvinculan la seguridad jurídica del problema del ámbito material de las leyes de presupuestos, cuestión que asocian a las pretensiones de técnica legislativa. Y quienes disienten con la aplicación de la doctrina al caso concreto inciden en la exclusión «en todo caso» de las normas típicas del Derecho codificado del contenido de estas leyes. Por otro lado, cuestiones clave como el alcance de la seguridad jurídica, la determinación de las normas típicas del Derecho codificado, o el deslinde entre los juicios de constitucionalidad y de técnica legislativa, aparecen en las alegaciones de la Abogacía del Estado en los procesos constitucionales. En este sentido, se defiende: *a)* la desvinculación de la seguridad jurídica respecto de los excesos materiales de las leyes de presupuestos; *b)* el riesgo para la seguridad jurídica que implica la utilización como pauta de inconstitucionalidad de la cláusula «normas típicas del Derecho codificado», de impreciso significado, con la que se pretende limitar el ámbito material de las leyes de presupuestos; *c)* los límites impuestos al contenido de estas leyes por la jurisprudencia constitucional no resultan del artículo 134 CE ni del artículo 9.3 CE (seguridad jurídica); serían una creación del Tribunal Constitucional, elogiable desde la perspectiva de la técnica legislativa, pero sin base en el texto fundamental.

También en la doctrina se ha denunciado la utilización por el Tribunal Constitucional de la seguridad jurídica como criterio de delimitación del contenido material de estas leyes. Sobre todo, se ha valorado negativamente la tesis del Tribunal Constitucional relativa a la exclusión de las «normas típicas del Derecho codificado» del contenido de estas leyes. Tal exclusión puede presentar varios problemas: *a)* los imperativos de codificación normativa no vienen demandados por las normas constitucionales, en este caso por el principio de seguridad jurídica; desde esta perspectiva, que una norma posea o no carácter codificador constituye una cuestión de estricta técnica legislativa; *b)* no se entiende la razón por la que el Tribunal establece expresamente una diferencia entre leyes codificadoras (o si se quiere generales) y las demás leyes, pues todas gozan de la fuerza y eficacia propias de la ley; *c)* la delimitación de cuáles son

las normas típicas del Derecho codificado puede causar una cierta «inseguridad», por la indeterminación de ese concepto; *d*) cae fuera de la lógica jurídico-constitucional el hecho de que una ley ordinaria, por su tendencial carácter codificador, pueda condicionar las materias que la Constitución prohíbe regular mediante ley de presupuestos.

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

El Tribunal ha acudido al principio de seguridad jurídica como criterio que le permite configurar un ámbito material máximo de las leyes de presupuestos. En relación a su jurisprudencia anterior sobre la seguridad jurídica (en sus concepciones estricta y amplia), llama la atención la simplicidad y rotundidad con que el Tribunal lo invoca en esta jurisprudencia. En nuestra posición, el desbordamiento material de las leyes de presupuestos sería contrario a la seguridad jurídica (en su manifestación de protección de la confianza en el Derecho) si se demuestra: primero, que el ensanchamiento material de estas leyes atenta contra la estabilidad del Derecho; segundo, la ausencia de justificación de la innovación legislativa; y tercero, que en el caso concreto, esa falta de estabilidad genera una incertidumbre razonablemente insuperable en los destinatarios de la norma.

Además, esta doctrina constitucional incorpora una concepción novedosa de la seguridad jurídica: la desvirtuación de tal principio por la sola incorporación en leyes de presupuestos de normas típicas del Derecho codificado. De esta forma, el Tribunal admite la conversión en un problema constitucional de lo que hasta entonces podía ser calificado como un problema de estricta técnica legislativa, esto es, esto es, la descodificación.

Y por lo que se refiere a ésta, la descodificación, la exclusión del Derecho codificado del ámbito material de las leyes presupuestarias presenta varios problemas. Principalmente, la confusión de la seguridad jurídica con los sanos principios de técnica legislativa; el establecimiento de un sistema no justificado constitucionalmente de diferenciación entre leyes codificadoras y leyes que no lo son; la paradójica incertidumbre que se deriva de la dificultad de identificar las normas típicas del Derecho codificado; la utilización de normas legales para interpretar la Constitución; y la concepción de la seguridad jurídica no respetuosa con su propio contenido (conocimiento y comprensión del Derecho, previsibilidad de las consecuencias derivadas de la aplicación de las normas jurídicas, y protección de la confianza en el Derecho) y alcance (la distinción entre sus facetas objetiva y subjetiva, de cara al control de constitucionalidad).

En el terreno de las consecuencias de esta doctrina, el legislador deberá tener muy en cuenta esa nueva concepción de la seguridad jurídica que parece amparar constitucionalmente la codificación normativa. Por otro lado, dada la descuidada técnica legislativa a la que el legislador nos tiene acostumbrados, es más que probable una abundante conflictividad en sede de jurisdicción

constitucional. Además, el Tribunal deberá profundizar acerca del «grado de conexión con la materia codificada».

En definitiva, en nuestro planteamiento, la seguridad jurídica se revela como insuficiente para justificar la reducción material de las leyes de presupuestos. En este sentido, la inclusión en leyes de presupuestos de regulaciones materiales heterogéneas o tradicionalmente codificadas no atenta per se contra la seguridad jurídica constitucionalmente protegida (artículo 9.3).

VII. LA DEFENSA DE UNA CONCEPCIÓN AMPLIA EL CONTENIDO DE ESTAS LEYES. REFERENCIA A LOS LÍMITES CONSTITUCIONALES AL CONTENIDO DE LAS LEYES DE PRESUPUESTOS AUTONÓMICAS Y DE ACOMPAÑAMIENTO⁴⁸

7.1. *La utilización, importancia e interconexión de los fundamentos de esta doctrina constitucional. La seguridad jurídica como fundamento más importante*

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

Desde nuestro punto de vista, el fundamento más fuerte de cara a evitar el desbordamiento material de las leyes de presupuestos (y, consiguientemente, para identificar límites materiales al contenido de estas normas) se encuentra en la seguridad jurídica. Éste sería también el fundamento más fuerte de esta doctrina constitucional. Nos explicamos. La especialidad procedimental (las particularidades de la tramitación parlamentaria de estas leyes) podemos entenderla como una manifestación más de lo que el Tribunal ha llamado función constitucional de las leyes de presupuestos, en el sentido de que constituyen una peculiaridad más de estas leyes. A su vez, podemos interpretar que en el planteamiento del Tribunal Constitucional la inconstitucionalidad de una ley contraria a su función constitucional proviene de la vulneración de la seguridad jurídica (artículo 9.3 CE). Esta interpretación viene abonada por la reiterada proclamación del Tribunal, desde su sentencia 76/1992, de que «la certeza del Derecho exige que una ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de Presupuestos Generales del Estado, no contenga más disposiciones que las que corresponde a su función constitucional».

⁴⁸ Sobre estas cuestiones, de nuevo, *Límites constitucionales al contenido material de las leyes de presupuestos del Estado (en especial, la seguridad jurídica)*, cit., en concreto, el Capítulo VII, pp. 523-587.

7.2. La consideración de esta doctrina como representativa de una restricción constitucional injustificada de las competencias del poder legislativo

Además de la imprecisión de los criterios funcional, procedimental y de la seguridad jurídica, se plantea la duda de si los mismos pueden catalogarse de límites o condicionamientos materiales impuestos clara e inequívocamente por el texto constitucional. En nuestra posición, el hecho de que la ley de presupuestos deba cumplir una función constitucional, posea unas peculiaridades procedimentales y deba respetar la seguridad jurídica, no ha de ser impedimento para que pueda acoger las materias que el legislador en el ejercicio de su libertad de configuración normativa considere convenientes, con respeto claro está de las prohibiciones y limitaciones materiales existentes en el Ordenamiento constitucional. Por ello, la doctrina constitucional sobre límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos del Estado restringe sin apoyo constitucional suficiente las competencias del poder legislativo. El Tribunal, con esta doctrina, ha ido más allá de la norma constitucional objeto de interpretación. Esta «creación normativa» no casa con el principio democrático y la posición constitucional tanto de las Cortes Generales como del propio Tribunal Constitucional.

El desbordamiento material de las leyes de presupuestos constituye un problema de técnica legislativa. De forma coherente con las soluciones dadas en su jurisprudencia al afrontar problemas de técnica legislativa desde la perspectiva de la seguridad jurídica, el alto Tribunal debiera analizar si la defectuosa, deficiente o peligrosa técnica legislativa, que pudiera imputarse al precepto de la ley de presupuestos controvertido, comporta confusión, y por tanto, incertidumbre en los destinatarios de la norma. Sólo en esos casos debiera declarar la inconstitucionalidad de la norma por vulneración de la seguridad jurídica. En nuestro planteamiento, el ensanchamiento material de las leyes de presupuestos, al constituir un problema de técnica legislativa, debiera merecer respuesta por los órganos constitucionales (especialmente, el legislador) con responsabilidad en la calidad de las leyes.

7.3. La defensa de una concepción amplia del contenido de las leyes de presupuestos estatales

Esta posición es superadora de la concepción de la ley de presupuestos como una norma legal meramente formal, de suerte que debe concebirse como una ley plena, emanada de la potestad legislativa de las Cortes Generales, con la fuerza propia de estas normas, esto es, no vinculada a la legislación previa y capaz (aunque inidónea, desde la perspectiva de la técnica legislativa) de emprender modificaciones sustanciales del Ordenamiento legislativo. Sobre estas bases, esta concepción amplia es favorable a la libre inclusión en estas leyes de toda regulación material que el legislador considere oportuno, salvo prohibición constitucional inequívoca. Los únicos límites a la libre disponibi-

lidad del legislador presupuestario son los que la Constitución impone al contenido de las leyes en general, a los que deben agregarse los límites materiales previstos en el artículo 134 CE. Éstos se contraen a las materias expresamente reservadas y prohibidas (apartados 2 y 7 del artículo 134 CE, respectivamente)⁴⁹.

7.4. *Límites constitucionales al contenido material de las leyes de presupuestos autonómicas*

Un juicio positivo merece la doctrina del Tribunal Constitucional acerca de la no aplicabilidad de las diversas reglas del artículo 134 CE a las leyes de presupuestos autonómicas. Parecida solución a la española ofrece la experiencia del Derecho alemán, esto es, la "Bepackungsverbot" del artículo 110.4 GG no es aplicable a las leyes de presupuestos de los Länder; a diferencia de lo que ocurre en Derecho italiano, donde la Corte Constitucional considera aplicables las previsiones del artículo 81 Cost. a las leyes de presupuestos regionales.

Ahora bien, la aplicabilidad de la propia doctrina del Tribunal Constitucional español sobre las restricciones del derecho de enmienda a las leyes de presupuestos autonómicas plantea dudas, ya que parece integrar en todo caso los Reglamentos parlamentarios autonómicos dentro del bloque de constitucionalidad, esto es, como parámetros de constitucionalidad. Además, la doctrina constitucional sobre el ámbito material de las leyes de presupuestos autonómicas presenta en esencia la misma problemática que la concerniente a las leyes de presupuestos del Estado.

7.5. *El contenido de las leyes de acompañamiento presupuestarias (estatales y autonómicas)*

Desde la perspectiva constitucional, los límites al contenido material de las leyes de acompañamiento presupuestarias (en el ámbito estatal, las leyes del período 1993-2004, desaparecidas como técnica legislativa desde 2005) han de ser analizados de idéntica forma que los límites al contenido material de la ley ordinaria. No puede afirmarse que la ley de acompañamiento in toto (esto es, como categoría normativa) sea inconstitucional. A los efectos de emitir en su caso el juicio de constitucionalidad, naturalmente, lo que sí debe hacerse es

⁴⁹ Desde esta posición, véanse las propuestas de soluciones frente al desbordamiento material de las leyes de presupuestos estatales que se exponen en *Límites constitucionales al contenido material de las leyes de presupuestos del Estado (en especial, la seguridad jurídica)*, cit., en concreto, el apartado IV del Capítulo VI, páginas 540-554. Tales soluciones siguen tres direcciones. En primer lugar, desde la propia jurisprudencia constitucional sobre límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos. En este sentido, una redefinición tanto de los criterios que permiten el deslinde entre el contenido posible y prohibido de estas leyes (tests de la «conexión material» y de la «justificación de la inclusión») como de los fundamentos de esa doctrina constitucional (función constitucional, especialidad procedimental y seguridad jurídica). En segundo lugar, desde el Derecho positivo, que engloban propuestas de *costitutionsferende* y de *lege ferenda*. Y en tercer lugar, desde las reglas de técnica legislativa que atienden al contenido (título, homogeneidad material y modificaciones legales) y estructura formal (sistemática y división formal) de las leyes de presupuestos.

el análisis concreto de sus disposiciones. En este sentido, por un lado, respecto de la posible vulneración de las competencias del poder legislativo (artículo 66.2 CE y los correspondientes preceptos estatutarios), habrá que estar al examen concreto de las disposiciones contenidas en tales leyes para constatar datos que permitan verificar restricciones en el debate y la actuación parlamentarios. Por otro lado, en lo que se refiere a la seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), también deberá estarse al examen concreto de sus preceptos con la finalidad de analizar si superan el test de la «incertidumbre razonablemente insuperable», afirmado por el Tribunal Constitucional