

LEY DE PRESUPUESTOS Y SEGURIDAD JURIDICA
(Sobre la Sentencia 76/1992 del Tribunal Constitucional)

RAFAEL GIL CREMADES

1. El Tribunal Constitucional se ha pronunciado de nuevo sobre la forma de producción y el contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado que aparecen regulados fundamentalmente en el artículo 134 de la Constitución (1). Y lo ha hecho, como otras veces, a través del proceso constitucional de depuración perma-

(1) «1. Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación.

2. Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignarán el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.

3. El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior.

4. Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.

5. Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.

6. Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.

7. La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea.»

nente, no sometida a plazo, y concreta de las leyes que constituye la llamada cuestión de inconstitucionalidad.

Las dudas de inconstitucionalidad surgieron esta vez con ocasión del procedimiento administrativo de apremio tramitado por una Unidad de Recaudación Ejecutiva de la Seguridad Social, en el cual, ante la imposibilidad de hacer efectivo el correspondiente crédito, se solicitó del Juez de Instrucción que, al amparo de lo previsto en el artículo 130 de la Ley General Tributaria, según la redacción dada al mismo en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1988, autorizara la entrada en el domicilio del deudor al objeto de embargar sus bienes muebles en cuantía suficiente para cubrir la deuda, el recargo y las costas procedimentales (2). El Juez de Instrucción consideró que el precepto legal invocado por la Administración de la Seguridad Social podía ser contrario a la Constitución y, paralizando el plazo de veinticuatro horas que la ley le concedía para resolver sobre la autorización solicitada, promovió cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (3).

En su Auto, el Juez de Instrucción cuestionó tanto la constitucionalidad del contenido de la norma, de lo que en ella se decía o no se decía, como la del instrumento legal elegido para aprobarla. En cuanto a la primera, objetó su indeterminación, la ausencia de normas procedimentales mínimas de aplicación, la perentoriedad del plazo previsto, el automatismo de la actuación judicial...; y por lo que se refería a su constitucionalidad formal, el órgano judicial denunció, entre otros aspectos, su inclusión en una Ley de Presupuestos Generales del Estado a la que se asigna en la Constitución un contenido preciso y específico en el que, según la interpretación del Tribunal Constitucional, no encajaba la regulación cuestionada.

(2) Artículo 110 de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988, en el que se dio la siguiente redacción al artículo citado de la Ley General Tributaria:

«Previa exhibición del documento, individual o colectivo, acreditativo de la deuda tributaria, los Jueces de Instrucción autorizarán, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la solicitud, la entrada en el domicilio del deudor, siempre que se manifieste por los órganos de recaudación haber perseguido cuantos bienes sea posible trabar sin necesidad de aquella entrada.»

(3) Tramitada bajo el núm. 625/1988.

Este reproche formal es cabalmente el primero y, a la postre, el único, que enjuicia el Tribunal Constitucional (Sentencia 76/1992, de 14 de mayo: «BOE» de 16 de junio, Fundamento Jurídico 4). Parte de una recapitulación y sistematización de su doctrina sobre los límites materiales de la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Se trata —recuerda— de una verdadera ley, elaborada por el Gobierno, que es aprobada por las Cortes Generales en ejercicio de una competencia específica y dentro de un procedimiento peculiar que viene a restringir su genérica potestad legislativa. Por otro lado, no sólo es un conjunto de previsiones contables, sino también un instrumento al servicio de la política económica que define el Gobierno. Esta naturaleza de la Ley de Presupuestos, que resulta de la propia Constitución, es la que, a su vez, marca su contenido, que es doble: necesario y eventual. El primero, sin el cual no existiría tal Ley, viene definido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos. El segundo, accesorio, puede referirse a otras materias, pero siempre que, por una parte, tengan «relación directa con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto o con los criterios de política económica de la que es Presupuesto es el instrumento», y, por otra, representen «un complemento necesario para la mayor inteligencia y la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno». De forma que cualquier artículo de la Ley anual que aprueba los Presupuestos que no aparezca suficientemente justificado en función del contenido primordial que según la Constitución caracteriza a dicha ley, es considerada por el Tribunal como una restricción ilegítima de las competencias normales del poder legislativo y al propio tiempo como una infracción del principio de seguridad jurídica.

A la luz de esa doctrina constitucional, pasa a examinar si la norma cuestionada por la Administración de Justicia puede o no formar parte del contenido no necesario de la Ley de Presupuestos. Su respuesta es negativa. Para el Tribunal, la ejecución forzosa de las deudas tributarias que conlleva la entrada en el domicilio del deudor sólo de forma accidental afecta a la materia presupuestaria: en la medida en que sea necesaria para el cumplimiento de las previsiones de ingresos, que, a su vez, condiciona la realización de

los gastos habilitados. No existe, pues, una conexión directa de la norma con el Presupuesto en sentido estricto, o con los criterios de la política económica del Gobierno. Se trata de una disposición general del régimen jurídico aplicable a todos los tributos, típica del Derecho codificado, cuyo grado de vinculación con el programa anual de ingresos y gastos no es suficiente para legitimar su inclusión en la Ley de Presupuestos. El artículo de la Ley General Tributaria modificado por la de Presupuestos Generales del Estado para 1988 «es ante todo y sobre todo una norma de atribución a un órgano judicial de una función garantizadora de un derecho fundamental, la inviolabilidad del domicilio, y de fijación de las condiciones de ejercicio de dicha competencia», que no concuerda con la definición constitucional de la Ley de Presupuestos.

2. No es éste el único caso en que el Tribunal Constitucional ha declarado inconstitucional y nula una norma incluida en la Ley del Presupuesto; pero sí es la primera vez que hace esa declaración basándose en motivos exclusivamente formales, esto es, por infracción del artículo 134 de la Constitución en el que se contiene la regulación básica de los Presupuestos Generales del Estado (4). «Esta decisión tan grave y trascendente como es —en palabras del Tribunal— la de anular una norma que emana de la voluntad popular a través de sus representantes» (5), se produce, sin embargo, y paradójicamente, para defender el poder financiero de las Cortes Generales, a pesar —podría decirse— de que éstas hayan aprobado la norma ahora declarada contraria a la Constitución, y a favor de sus competencias en la materia. La Sentencia se dirige también necesariamente al Ejecutivo, al que incluso el Tribunal viene a re-

(4) En la Sentencia 27/1981 declaró inconstitucional el artículo 38 de la Ley 74/1980, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1981, en el que, dentro de las normas relativas al Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio de las Personas Físicas, se regulaba la valoración de las participaciones en el capital social de Entidades jurídicas. Para el Tribunal (Fundamento Jurídico 7) se trataba de un cambio en el sistema de valoración de la base imponible que, en contra de la prohibición establecida en el artículo 134.7 de la Constitución, podía llevar a desvirtuar la naturaleza del impuesto (inconstitucionalidad formal), e introducía una discriminación (inconstitucionalidad material).

(5) Sentencia 17/1980, de 1 de junio: «BOE» del 16, Fundamento Jurídico 1.

cordar que con arreglo a su doctrina sobre los límites materiales de la Ley de Presupuestos, ésta no puede ser entendida como una disposición legal ordinaria, en términos tan amplios como los expresados en el Preámbulo de la correspondiente a los Presupuestos del Estado para 1988 (6). Por otra parte, aunque en este caso concreto el fallo anulatorio no ha dejado a la Administración desprovista de norma legal habilitante de su actividad de ejecución forzosa, ya que la norma especial anulada era en sí misma innecesaria por existir una norma general equivalente en la Ley Orgánica del Poder Judicial (7), parece claro que en el futuro esta Sentencia puede aportar razones suficientes a las dudas que sobre la legitimidad de normas de carácter análogo recogidas en las Leyes de Presupuestos lleguen a plantearse Jueces y Tribunales, con la consiguiente paralización y, en su caso, anulación de las actuaciones administrativas

(6) «Como importante novedad sistemática de la Ley desaparece la distinción que venía realizándose en las anteriores Leyes de Presupuestos entre el articulado de la ley al que se entendía dotado de vigencia anual y el conjunto de disposiciones adicionales al que, salvo que específicamente se indicara una vigencia anual, se le presumía una vigencia indefinida con la consecuencia inmediata de la inflación de las disposiciones adicionales conforme se ampliaba el ámbito de la ley al amparo de la doctrina que iba dictando el Tribunal Constitucional.

Es precisamente esta doctrina, concretada en la Sentencia de 21 de mayo de 1987, según la cual la Ley de Presupuestos puede contener todas aquellas materias que se encuentran directamente relacionadas «bien con las previsiones de ingresos y habilitaciones de gasto, bien con los criterios de política general en que las previsiones presupuestarias se sustentan», la que se encuentra en el origen de la idea de que aquellos artículos de la ley en los que se regulen dichas materias tienen vocación de permanencia. De esta forma, y partiendo de la consideración de la Ley de Presupuestos como una disposición legal ordinaria, se viene a entender que todos los artículos de la ley en los que no se incluya, por razón de su naturaleza, una mención expresa acerca del carácter anual de su vigencia están dotados de vigencia indefinida.

Siguiendo esta pauta se han convertido en disposiciones de vigencia indefinida aquellas disposiciones que, con vigencia anual, venían reiterándose en las precedentes Leyes de Presupuestos» (Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988, Preámbulo).

(7) «Corresponde también a los Juzgados de Instrucción la autorización en resolución motivada para la entrada en los domicilios y en los restantes edificios o lugares de acceso dependiente del consentimiento de su titular, cuando ello proceda para la ejecución forzosa de los actos de la Administración» (Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, artículo 87.2).

que devengan litigiosas. Resultan por ello comprensibles el interés y también la alarma que en los medios de la Administración del Estado ha suscitado el criterio adoptado por la mayoría del Pleno del Tribunal Constitucional (hay un voto discrepante), que algunos han interpretado como un cambio de doctrina o, al menos, como la clarificación de una doctrina hasta ahora vacilante y aun contradictoria. Qué haya de cierto en estas primeras impresiones sobre la Sentencia, es algo que ha de comprobarse a través de una reconstrucción retrospectiva de las demás Sentencias pronunciadas sobre el tema. Es lo que inmediatamente va a hacerse, pero no de forma descarnada, aislando citas tomadas de sus fundamentos jurídicos, sino situando los razonamientos y decisiones del Tribunal en el contexto procesal en que se produjeron, en respuesta a los argumentos cruzados entre las partes intervinientes, y con referencia precisa a las disposiciones legales que se discutieron. Un estudio empírico de la jurisprudencia es la única vía que permite no poner en boca de un Tribunal cosas que no ha dicho y no ignorar aquello que efectivamente ha dicho.

3. En 1981, la oposición parlamentaria impugnó la Ley de Presupuestos Generales del Estado correspondiente a ese año por entender, entre otras cosas, que el Gobierno había introducido nuevos criterios en las normas reguladoras de los Impuestos sobre la Renta y el Patrimonio de las Personas Físicas, así como modificado los tipos aplicables a las actividades sujetas al Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas (8), sin contar para ello con la habilitación legislativa previa que la Constitución exige en el artículo 134.7. No habiéndose previsto en las correspondientes leyes tributarias sustantivas la realización de tales modificaciones cuando se aprobase la Ley anual de Presupuestos, el Ejecutivo había rebasado los límites dentro de los cuales puede utilizar ese instrumento normativo para reformar el sistema tributario vigente. Según los diputados recurrentes, una de las razones por las que se prohíbe en la Constitución que en la Ley de Presupuestos se creen tributos o se modifiquen libremente los existentes derivaría de la naturaleza exclusivamente formal de dicha Ley, que las Cortes aprueban aceleradamente

(8) Artículos 36, 37, 38 y 43 de la Ley 74/1980, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1981.

y sometidas a unas limitaciones que les impiden el pleno ejercicio de sus poderes en materia tributaria. La Constitución tiende a evitar así la arbitrariedad (9).

El Gobierno defendió que la autorización legislativa previa o existía o había que considerarla implícita en las leyes tributarias anteriores a la Constitución que nada digan al respecto; y que, en cualquier caso, cuando la Constitución habla de modificar tributos se está refiriendo no a cualquier modificación, sino únicamente a las importantes, por lo que cabe regular en la Ley presupuestaria modificaciones menores aunque no estén previstas en una ley tributaria sustantiva. Por otra parte, la ley que aprueba los presupuestos es una ley tanto formal como material, en la que el Gobierno define la política exigida por la coyuntura económica, que las Cortes Generales pueden examinar y enmendar, no existiendo precepto alguno en la Constitución del que pueda deducirse un debilitamiento en este caso de la potestad legislativa que a aquéllas corresponde.

Sobre la primera de las cuestiones debatidas —la existencia o no de la habilitación exigida por la Constitución— el Tribunal Constitucional (Sentencia 27/1981, de 20 de julio: «BOE» de 13 de agosto) comienza por precisar cuál es la modificación tributaria que la Constitución condiciona a dicho requisito para que pueda ser efectuada vía ley presupuestaria (10). Descarta que aquélla pue-

(9) Se sustituye el término «arbitrismo» que emplearon los actores del recurso por el de «arbitrariedad», pues nada tiene que ver con el presente contexto el movimiento de escritores que durante el siglo XVII inventaron recetas mágicas para curar los males políticos de este país.

(10) «La cuestión sustancialmente controvertida —si la supuesta modificación de tributos que estos preceptos entrañan está o no habilitada en la forma constitucionalmente requerida— no puede ser abarcada en su integridad si se elude el examen del significado del término 'modificación', respecto al que caben diversas interpretaciones, que van desde la muy estricta que quisiera asimilarlo a cualquier variación en no importa cuál de los elementos integrantes del tributo o, al menos, a cualquier variación que redunde en la cuantía de la deuda tributaria, hasta una interpretación muy lata, que concluyese en que la Constitución se refiere tan sólo a aquellas modificaciones que supongan un cambio total en la naturaleza del Impuesto.

No debemos conformarnos en esta última interpretación, que significaría reconducir la modificación a la creación de tributos, cuando la Constitución se refiere a ambos como supuestos independientes. El artículo 134.7 prohíbe

da identificarse con cualquier variación que afecte a los elementos del tributo o a la cuantía de la deuda tributaria, pues si así fuera se recortaría en exceso la iniciativa del Poder Ejecutivo a la hora de determinar la política económica nacional. Tampoco admite que se interprete como un cambio total en la naturaleza del tributo, que equivaldría de hecho a un supuesto de creación tributaria que la Constitución veta en todo caso a la Ley de Presupuestos. Entre ambas interpretaciones extremas, defiende, a la luz del debate constituyente, una interpretación intermedia, de compromiso, que «tiende a posibilitar el uso ponderado del sistema tributario mediante la adecuación de lo que sea preciso para, sin modificación sustancial, realizar la política económica que reclame cada momento». La Constitución se refiere a alteraciones sustanciales y profundas que desvirtúan los caracteres esenciales del tributo, no a meras adaptaciones de tributos a la realidad. El Gobierno puede, por tanto, adaptar circunstancialmente el sistema tributario en el Proyecto de Ley de Presupuestos aun en el caso de que esta operación no esté prevista en las leyes que regulan los elementos concretos de la relación tributaria. De esta forma el Tribunal viene a compartir el criterio del Abogado del Estado de que sólo en las modificaciones de una cierta entidad es necesaria una habilitación legislativa. No apoya, sin embargo, su afirmación de que ante el silencio de las

en todo caso la creación de tributos, pero prohíbe también su modificación, con la excepción de que ésta aparezca prevista en una Ley tributaria sustantiva. Sucede, sin embargo, que la interpretación de este precepto constitucional exige que tengamos en cuenta el debate parlamentario del que surgió esta redacción definitiva, en el curso del cual se contemplaron, tanto las razones de flexibilidad del sistema tributario que, a juicio de algunos, requerían, a fin de servir a una política económica congruente, el dotar al Poder Ejecutivo de instrumentos adecuados para realizarla, como la buena ordenación de la Hacienda Pública, que otros detectaban en nuestra tradición legislativa y que exigiría que no se utilicen los Presupuestos para introducir modificaciones que corresponden a las Leyes tributarias sustantivas. La conclusión del debate, plasmada en el texto a cuyo examen nos contraemos, parece significar una cierta solución de compromiso que, en tanto prohíbe indiscriminadamente la creación de tributos en la Ley de Presupuestos, permite su modificación, aunque se trate de alteraciones sustanciales y profundas del impuesto, siempre que exista una norma adecuada que lo prevea y, en todo caso, no obsta a un tratamiento en la Ley presupuestaria de mera adaptación del tributo a la realidad» (Fundamento Jurídico 2).

leyes tributarias preconstitucionales sobre dicha autorización haya que entender que ésta existe virtualmente, pues lo que se está juzgando es la constitucionalidad de una ley —la de Presupuestos Generales del Estado para 1981— posterior a la Constitución, por falta de un requisito que, de ser necesario, se debió subsanar mediante la aprobación de una ley previa igualmente posconstitucional.

Respecto al enjuiciamiento concreto de los preceptos impugnados por presunta infracción del artículo 134.7 de la Constitución, se observa que el Tribunal, en cuanto comprueba que existe un precepto legal que autoriza la actuación del Gobierno, los declara inmediatamente constitucionales, omitiendo cualquier análisis ulterior sobre si, de acuerdo con sus propias consideraciones generales, se produce una modificación sustancial o una simple adaptación coyuntural. análisis que, como fácilmente se comprende, resulta innecesario por cuanto en ambas hipótesis la corrección formal del precepto deviene inatacable. Así procede, por ejemplo, respecto de la modificación de los tipos del Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas (artículo 43 de la Ley impugnada). Es, pues, en el ámbito de aquellas reformas para las que no se ha podido probar que están avaladas por una autorización legislativa, donde se le presenta la ocasión al Tribunal para poder aplicar, en su caso, su construcción del concepto «adecuación tributaria por exigencias económicas». Tal acontece cuando examina el artículo 37 de la Ley de Presupuestos para 1981 en el que, para las transmisiones realizadas durante ese año y siempre que haya mediado más de un año desde la fecha de adquisición del bien, se prevé que el posible incremento o disminución patrimonial se determinará aplicando al valor de adquisición que resulte a partir de 1 de enero de 1979 según las normas vigentes, el coeficiente del índice por sectores que reglamentariamente se determine. A juicio del Tribunal, esta previsión no constituye una modificación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, sino una simple adecuación a la situación inflacionaria de la economía que escapa al requisito constitucional cuyo alcance se debate.

Queda por reseñar su respuesta a dos cuestiones igualmente controvertidas: la naturaleza de la Ley presupuestaria, y si su pro-

ducción tiene lugar en condiciones especiales que implican una restricción constitucional al ejercicio pleno de la potestad legislativa (11). El Tribunal —que considera actualmente superada la discusión doctrinal sobre la naturaleza formal o material de la Ley de Presupuestos— califica a ésta de instrumento de la política económica del Gobierno, y, aceptando las alegaciones de los diputados recurrentes, reafirma la especificidad de la función parlamentaria en este caso, que se concreta en que el debate del Proyecto en las Cámaras resulta particularmente restringido no sólo por los Reglamentos de éstas sino también por la Constitución que en su artículo 134.6 supe- dita a la conformidad del Gobierno la tramitación de toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios. Esta regla, aunque general y como tal aplicable en todo proceso legislativo, tiene una intensa y decisiva incidencia en la tramitación de este instrumento normativo que, por definición, abarca la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal. Son cabalmente esas limitaciones —concluye el Tribunal— «las que determinaron que la propia Constitución reduzca el papel de la Ley de Presupuestos como vehículo de reformas tributarias».

(11) «Se trataría de salvar la cualificación de la Ley de Presupuestos como vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno, cuando elabora el Proyecto y en la que participa el Parlamento, en función peculiar —la de su aprobación— que el artículo 66.2 de la Constitución enuncia como una competencia específica desdoblada de la genérica «potestad legislativa del Estado».

Esta especificidad de la función parlamentaria de aprobación del Presupuesto conecta con la peculiaridad de la Ley de Presupuestos, en referencia a cualquier otra Ley. Singularidad, que excede la cuestión, en estos momentos superada, del carácter formal o material de esta Ley. Deriva, como se ha dicho, del carácter instrumental del presupuesto en relación con la política económica; pero, por otra parte, las notas singulares de la Ley presupuestaria ha de reconocerse que también vienen impuestas por el hecho de que su debate está, en alguna manera, restringido por las disposiciones reglamentarias de las Cámaras que regulan su procedimiento. Cierto que quizá pueda decirse que tales limitaciones no derivan de la Constitución, pero también lo es que el requisito de conformidad del Gobierno para toda proposición o enmienda que suponga aumento de gastos o disminución de ingresos que afecta a cualquier Ley envuelve en este caso una restricción constitucional del debate» (Fundamento Jurídico 2).

4. De la siguiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, la correspondiente al año 1982, se impugnó la regulación que en ella se hacía de la transferencia o delegación a las Corporaciones Locales de funciones o servicios del Estado (12). El Parlamento y el Consejo Ejecutivo de Cataluña razonaron que tales procesos de transferencia o delegación debían hacerse, de acuerdo con el orden constitucional de competencias, a través de las Comunidades Autónomas cuando éstas tuvieran competencia sobre el régimen local. El Estado debía limitarse en esos casos a confiar sus funciones o servicios a las Comunidades Autónomas, las cuales a su vez serían las únicas competentes para decidir sobre su posible asignación a las Administraciones Locales. Este fue, en síntesis, el debate fundamental de los recursos de inconstitucionalidad planteados, en los cuales se utilizaron argumentos de muy diversa índole. Entre ellos, el de la inconstitucionalidad formal de la norma por figurar en la

(12) Artículo 28 de la Ley 44/1981, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1982:

«Transferencias de funciones y servicios del Estado a las Corporaciones Locales.

1. Podrán transferirse o delegarse a las Corporaciones Locales funciones o servicios del Estado y de los Organismos Autónomos, de interés para la Corporación Local respectiva, siempre que su prestación tenga lugar en el correspondiente ámbito territorial y su gestión por las Corporaciones Locales produzca mayor eficacia o suscite una mayor participación ciudadana.

La transferencia o delegación podrá efectuarse a instancia de la Corporación Local o de oficio por el Gobierno. En este caso el expediente se iniciará a propuesta de la Comisión Nacional de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales y requerirá acuerdo de aceptación por la Corporación.

Cuando se trate de Corporaciones Locales de Comunidades Autónomas con competencia en materia de régimen local se requerirá, además, acuerdo de su Consejo de Gobierno favorable a la transferencia.

2. El acuerdo del Gobierno, que revestirá la forma de Decreto, deberá especificar el alcance de la transferencia o delegación, su duración y condiciones, así como los medios personales y materiales que sean objeto de traspaso, con expresa referencia a la legislación aplicable en cada caso y con indicación del régimen jurídico o situación de los funcionarios afectados por el traspaso.

Asimismo, el referido acuerdo deberá contener la determinación específica de los créditos presupuestarios afectos a los medios personales y materiales que se traspassen con la oportuna valoración del coste de los mismos.»

Ley de Presupuestos, Ley en la que no se deben introducir preceptos cuyo contenido no sea congruente con el objetivo esencial de la misma. Por otro lado, las peculiaridades del procedimiento de aprobación de dicha Ley restringen las posibilidades normales del debate parlamentario, y, en consecuencia, la inclusión en ella de un precepto relativo a la Administración Local hace imposible su plena discusión y genera, además, tanto entre los parlamentarios como entre los eventuales destinatarios de la norma, una confusión y un conocimiento defectuoso que hay que considerar contrarios al principio de seguridad jurídica que consagra el artículo 9.3 de la Constitución. La contestación del Gobierno a este argumento fue que el artículo impugnado constituiría una medida que afectaba, sobre todo, a la descentralización del gasto y que, por ello, encontraba su lugar adecuado en una Ley de Presupuestos entendida en sentido amplio, tal y como lo había hecho el Tribunal Constitucional en su Sentencia 27/1981.

Sobre este punto concreto —¿es o no contrario a la Constitución regular en la Ley del Presupuesto el traspaso de funciones estatales a la Administración Local?—, el Tribunal (Sentencia 84/1982, de 23 de diciembre: «BOE» de 15 de enero de 1983, Fundamento Jurídico 3) dio la razón al Gobierno basándose en la siguiente consideración:

«Sean cuales sean los criterios que tanto desde el punto de vista de la corrección técnica como desde la perspectiva de la constitucionalidad puedan hacerse de la inclusión en la Ley de Presupuestos de normas que no se refieran a la previsión de ingresos y la autorización de gastos que constituyen su núcleo, es lo cierto que la inclusión de un precepto como el impugnado ha de ser juzgada como constitucionalmente legítima y técnicamente razonable, puesto que las delegaciones y transferencias exigen, según el TAPRL (13), el traspaso a las Corporaciones Locales de los correspondientes medios financieros y, por tanto, un gasto requerido de autorización específica.»

(13) Texto Articulado Parcial de la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen Local aprobado por Real Decreto 3046/1977 de 6 de octubre, artículos 131 y 138.

La lectura de este breve texto —que es el primero elaborado por el Tribunal Constitucional acerca del contenido no tributario de las Leyes de Presupuestos— no deja de suscitar una cierta perplejidad. Contra lo que era de esperar, se viene a deducir la naturaleza presupuestaria de la norma no de su propio contenido sino apelando a otras normas, anteriores a esta Ley de Presupuestos Generales del Estado, sacadas del Texto Articulado Parcial de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 1977 (14). Con la ayuda de esas disposiciones, en las que se preveía, tanto para las delegaciones como para las transferencias, la cesión a las Corporaciones receptoras de suficientes recursos financieros, el Tribunal reduce el artículo impugnado a una mera autorización de gasto. De este argumento cabe pensar, por una parte, que resulta innecesariamente complicado. No hacía falta acudir a ese auxilio normativo externo para mostrar la dimensión presupuestaria de la norma; hubiera bastado referirse a la propia Ley de Presupuestos en la que expresamente se habilitaba al Gobierno para autorizar, entre otras transferencias de crédito, las de los créditos correspondientes a funciones y servicios del Estado y Organismos Autónomos que se transfieran o deleguen a las Corporaciones Locales al amparo de lo dispuesto en el artículo de la Ley de Presupuestos para 1982 que constituye el único objeto de estos recursos (15). Por otra parte, no acaba de convencer que se considere decisivo en este debate procesal ese solo aspecto del precepto que, en comparación con su importante contenido normativo, resulta secundario y adjetivo. La calificación de una norma, a efectos de dilucidar si infringe o no el artículo 134 de la Constitución, ha de inferirse, ante todo, de lo

(14) Se trata de los artículos 132.3, con arreglo al cual «la desconcentración o delegación podrá hacerse a favor de una o de varias Entidades locales vinculadas entre sí, y exigirá que éstas cuenten con los medios técnicos y de gestión convenientes y que les sean cedidos los necesarios medios financieros»; 134, en el que se disponía que «la desconcentración de funciones del Estado a órganos o Entidades de la Administración Local solamente podrá hacerse por Ley, la que establecerá las previsiones necesarias para la transferencia de los correspondientes medios financieros en favor de las Entidades que asuman el cumplimiento de dichas funciones»; y 135.2, que para los supuestos de transferencia de la titularidad de las funciones exigía una Ley en la que se regulará «la dotación financiera pertinente».

(15) Véase Anexo I.A.).3.

que en ella se diga. En este caso se trata de una norma con la que viene a ordenarse por entero el sistema de transferencias y delegaciones entre el Estado y las Corporaciones Locales, en la que se regula con precisión el procedimiento que permite articular la participación de las diferentes Administraciones Públicas implicadas, y que habilita al Gobierno para efectuar los trasposos de sus funciones y servicios. Encierra, además, una reforma parcial de lo que sobre la materia se disponía hasta entonces en el ordenamiento específico del régimen local (16). Dicho contenido, que para el propio Tribunal afecta a un tema básico del régimen jurídico de las Administraciones Locales (17), no casa con el que caracteriza a una Ley del Presupuesto, y no parece que pueda ser eclipsado por el hecho mínimo de que su puesta en práctica exija las consiguientes autorizaciones de gasto, renovadas, si es preciso, en cada ejercicio económico (18).

(16) Ya no se exigía una ley para transferir o delegar; podía hacerse por Decreto.

(17) A la objeción de que el artículo impugnado no podía ser considerado formalmente básico porque una Ley de vigencia temporal como la de Presupuestos no es el instrumento normativo idóneo para definir bases, el Tribunal contestó que «el principio básico de que es posible instrumentar diversas formas de colaboración entre el Estado y las Corporaciones Locales, y entre ellas la delegación o transferencia de competencias de aquél a éstas, no ha sido establecido por el precepto impugnado; deriva directamente de diversas leyes anteriores, entre las que cabe citar, además de la TAPRL (artículos 131 a 138), la Ley 40/1981, de 28 de octubre. La base, en el sentido que este término tiene en el artículo 149.1.18 de la C.E. existía ya antes de que se promulgara el precepto impugnado que, por tanto, es sólo una norma dictada de acuerdo con lo previsto en aquélla» (Fundamento Jurídico 4).

(18) Vistas de esta perspectiva, las alegaciones de los recurrentes no parecen tan infundadas. Es cierto que no tenían razón cuando objetaron que por haberse tramitado vía Ley de Presupuestos, la norma no había podido ser examinada por los parlamentarios, pues se debatió suficientemente, y fruto de ese debate fue la aceptación de la enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Vasco consistente en la inclusión en el procedimiento de transferencia o delegación de un acuerdo favorable por parte de los Ejecutivos autonómicos con competencia sobre el régimen local. En cambio, su invocación del principio constitucional de seguridad jurídica resulta muy persuasiva en este caso. Las dificultades y la incertidumbre que pueden generarse a la hora de aplicar un texto que desarrolla parcialmente una Ley de Bases, que coexiste con otro introducido en una Ley de Presupuestos que a su vez reforma parcialmente el primero, sin que, por lo demás, se

5. En los Presupuestos Generales del Estado para 1984, el Gobierno, dentro de una política de contención del gasto público, impuso a las Comunidades Autónomas la obligación de ajustar los incrementos retributivos de su personal, durante dicho año, al tope máximo establecido para el personal de la Administración Central (19). Esta medida fue impugnada por el Gobierno Vasco que la juzgó viciada de incompetencia y contraria al artículo 134.2 de la Constitución, con arreglo al cual los únicos gastos que han de figurar en los Presupuestos Generales del Estado son los correspondientes al sector público estatal en sentido estricto. Ni el Gobierno podía condicionar de este modo la autonomía de gasto del País Vasco, ni, en cualquier caso, era conforme a la Constitución hacerlo en la Ley que aprueba el Presupuesto (20). A este planteamiento replicó el Gobierno diciendo que se trataba de una medida financiera que era tanto una norma básica del régimen estatutario de los funcionarios, como, sobre todo, un instrumento de ordenación económica

haga declaración expresa alguna de derogación o de modificación... son tan evidentes que no precisan ser ponderadas.

(19) Artículo 2 de la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984:

«Aumento de retribuciones del personal al servicio del sector público.

1. Con efecto de 1 de enero de 1984, las retribuciones íntegras del personal no laboral del sector público experimentarán un incremento global máximo del 6,5 por 100 respecto a las vigentes en el ejercicio anterior.

2. Lo dispuesto en el número anterior es aplicable al personal al servicio de:

.....

b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas y los Organismos de ellas dependientes.

.....

3. Asimismo, y con efectos de 1 de enero de 1984 la masa salarial del personal laboral de los entes que se indican en el número anterior experimentará un incremento salarial máximo del 6,5 por 100, comprendiendo en dicho porcentaje el de todos los conceptos, incluso el que pueda producirse por antigüedad y reclasificación.

4. Asimismo, el incremento del 6,5 por 100 a que se refiere este artículo será aplicado tanto en las retribuciones básicas como en el complemento de destino y dedicación y gastos de representación a los altos cargos de la Administración del Estado, Presidentes y Directores Generales de los Entes y Corporaciones públicas y demás Organismos a que se refiere el apartado 2 de este mismo precepto.»

(20) Recurso de inconstitucionalidad número 223/1984.

tendente a aminorar los efectos negativos de la presión de los costes (Constitución, artículo 149.1.18.^a y 13.^a, respectivamente).

Para el Tribunal Constitucional (Sentencia 63/1986, de 21 de mayo: «BOE» de 17 de junio, Fundamentos Jurídicos 11 y 12), el Estado podía limitar en este caso la autonomía financiera del País Vasco en virtud de su competencia para adoptar medidas económicas generales de carácter presupuestario; y, por otra parte, la medida controvertida no podía ser entendida como una inclusión en los Presupuestos Generales del Estado de una parte de los gastos del sector público autonómico.

Hay también en la Sentencia una indagación, de carácter general, sobre el contenido de la Ley Presupuestaria, que merece ser destacada. Dice el Tribunal:

«...la obligación de incluir en los Presupuestos Generales del Estado la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal no impide que, junto a la consignación de las correspondientes partidas, la ley que aprueba dichos Presupuestos establezca otras disposiciones de carácter general en materias propias de la ley ordinaria estatal (con excepción de lo dispuesto en el apartado 7 del mismo artículo 134 C.E.) que guardan directa relación con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los Presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan.»

Este texto presupone la distinción, elaborada por la doctrina especializada y presente en el artículo 134 de la Constitución, entre los Presupuestos Generales del Estado y la Ley que los aprueba. Los Presupuestos en sentido estricto están formados por los estados de autorización de gastos, también llamados estados de créditos presupuestarios para gastos, de contenido eminentemente cuantitativo, y los estados de ingresos, que son estimaciones que orientan la política presupuestaria; y la Ley anual de Presupuestos Generales del Estado incluye un articulado y dota de eficacia jurídica a los Presupuestos propiamente dichos (21). A partir de esta diferencia-

(21) CÉSAR ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA: *Los Presupuestos del Estado. Comentario del artículo 134 de la Constitución*, en «Comentarios a la Constitución española de 1978», tomo X, Madrid, EDERSA, 1985, págs. 277-278.

ción de contenidos, el Tribunal profundiza en la dimensión normativa de la institución presupuestaria, y, centrándose en la determinación de los asuntos sobre los que pueden versar los artículos de la Ley que aprueba los Presupuestos, afirma que en ella pueden regularse con carácter general las «materias propias de la ley ordinaria», lo que equivale a decir que todo puede ser tratado en la Ley presupuestaria, pues según nuestra Constitución, que no reserva cuestión alguna al ámbito de la potestad reglamentaria, las Cortes Generales pueden elevar a rango de ley cualquier materia. De este carácter omnicompreensivo de la Ley presupuestaria sólo se excluye en la Constitución la reforma tributaria (la creación de tributos, o su modificación sustancial sin habilitación legal expresa). Todo lo demás puede ser, por tanto, objeto de la Ley de Presupuestos, siempre que —añade el Tribunal— se ordene desde una perspectiva que resulte coherente con la definición constitucional de la misma, esto es, desde su conexión bien con los estados de ingresos y gastos bien con la política económica con arreglo a la cual éstos se elaboran. Este requisito parece que condiciona fuertemente el poder de iniciativa del Ejecutivo cuando elabora el Proyecto presupuestario. No obstante, su cumplimiento puede no representar un obstáculo insalvable en la práctica. Siempre cabe elaborar construcciones jurídicas que vengan a justificar económicamente cualquier medida. Ya se vio, por ejemplo, en el análisis de la Sentencia 84/1982, con qué facilidad una norma típica del ordenamiento jurídico local se transformaba en una autorización de gasto. Por ello se ha podido decir que sólo en casos extremos puede resultar operativa la prohibición de que se incluyan en la Ley de Presupuestos Generales del Estado materias sin trascendencia presupuestaria. ¿Qué materia no la tiene? (22).

6. En la Ley 44/1983 de Presupuestos Generales del Estado para 1984 se contenía también una profunda reforma de las Mutualidades de Funcionarios a la que se opusieron con fuerza las mino-

(22) RAMÓN FALCÓN Y TELLA: *Límites materiales y temporales de la parte dispositiva de la Ley de Presupuestos*, en «Las Cortes Generales», Madrid, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado/Instituto de Estudios Fiscales, 1987, volumen II, pág. 960.

rías parlamentarias. Consistía fundamentalmente en la integración de aquéllas en el Sistema General de la Seguridad Social, de forma que en adelante los poderes públicos sólo se comprometían a garantizar las prestaciones mínimas, quedando las complementarias a cargo de las Mutualidades, sin que en ningún caso se pudiera repercutir sobre fondos públicos la insolvencia de éstas. Al propio tiempo se hacía extensivo al personal de las Administraciones Públicas el régimen general de incompatibilidades previsto en el ordenamiento de la Seguridad Social (23). Para la oposición esta regularización de

(23) «Artículo 52. Incompatibilidad de pensiones y haberes activos.

1. La percepción de la pensión de jubilación de los distintos regímenes que integran el Sistema de la Seguridad Social será incompatible con el ejercicio de cualquier cargo, profesión o actividad retribuida en cualesquiera Administraciones Públicas y Organismos constitucionales. Consecuentemente, acabada la situación de incompatibilidad descrita, se rehabilitará la percepción de la pensión reconocida.

2. Se faculta al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para dictar las disposiciones que fueran necesarias para la aplicación y desarrollo de lo dispuesto en el número anterior.»

«Disposición Adicional 5.ª:

1. El personal activo y pasivo de las Entidades relacionadas en el artículo 2, apartado 2, y de las Empresas o Sociedades mencionadas en el apartado 1, g) del artículo 9 que, estando comprendido en el campo de aplicación de la Seguridad Social, viniera recibiendo la acción protectora obligatoria en la forma a que hace referencia la disposición transitoria sexta, apartado 7 de la Ley General de la Seguridad Social se integrará durante 1984 en los correspondientes Regímenes del Sistema de la Seguridad Social, de acuerdo con lo previsto en la citada disposición.

2. La protección dispensada por estas Entidades que exceda de la que correspondería por aplicación de las normas del Régimen de que se trate, o que consista en prestaciones no incluidas en la acción protectora de la Seguridad Social, tendrá carácter complementario, rigiéndose por su normativa específica en orden al reconocimiento y cálculo de prestaciones, si bien quedará condicionada su efectividad a la existencia de disponibilidades financieras en la propia Entidad.

3. Las Entidades Públicas mencionadas en el apartado 1 no financiarán los déficits que puedan experimentar las Entidades de Previsión, una vez satisfecho el coste de la integración, por el mantenimiento de sus prestaciones complementarias.

Lo dispuesto en el párrafo anterior será asimismo de aplicación a las Entidades de previsión que a la entrada en vigor de esta Ley gestionen prestaciones complementarias de las de la Seguridad Social en los términos que se derivan del número 2 de esta Disposición Adicional.

las Mutualidades de Funcionarios vulneraba los principios constitucionales de seguridad jurídica, irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales, e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, así como los derechos, constitucionales reconocidos, a la propiedad, a ser indemnizado y al trabajo en el sector público. A estos motivos de inconstitucionalidad material añadió otro, de carácter formal, que es el que aquí interesa subrayar: la infracción del artículo 134.2 de la Constitución. La reforma, a su juicio, no debió hacerse en la Ley de Presupuestos, Ley en la que no cabe incluir toda cuestión que directa o indirectamente tenga repercusión en el gasto público. Por otra parte, con ella se incidía, a través de dicho instrumento normativo, en el ordenamiento jurídico-material de relaciones jurídicas que afectan a derechos públicos subjetivos; y, en cualquier caso, se sustraía al conocimiento de la plena potestad legislativa, esto es, la ejercida a través del procedimiento legislativo ordinario, el conocimiento de materia tan importante.

Este punto de vista —que no prosperó en las Cortes Generales por haber rechazado el Gobierno las enmiendas presentadas— fue reiterado por cincuenta y cuatro diputados ante el Tribunal Constitucional que se convirtió de este modo en árbitro de la disputa parlamentaria (24).

En la correspondiente discusión procesal, el representante del Estado opuso a la inconstitucionalidad formal alegada, que los recurrentes venían a resucitar la anacrónica teoría del carácter meramente formal de la Ley de Presupuestos, que la ordenación de las relaciones jurídicas materiales derivaba en este caso de la regulación de determinados conceptos del gasto público, y que la Constitución no ha querido imponer límite alguno expreso al contenido posible de la disciplina del gasto en la Ley de Presupuestos.

Este debate político y jurídico finalizó con el triunfo de las

4. La cuantía total de las prestaciones derivadas de los números anteriores que resulten concurrentes con arreglo a lo dispuesto en el artículo 9 de esta Ley, se adecuará en todo caso a lo establecido en dicho artículo y en el artículo 12 de esta Ley sobre normas limitativas del crecimiento de pensiones.»

(24) Recurso de inconstitucionalidad número 222/1984.

tesis defendidas por el Gobierno y la mayoría parlamentaria que lo apoyaba. La reforma fue juzgada intachable tanto desde la perspectiva de los principios y derechos constitucionales pretendidamente infringidos, como desde la del procedimiento parlamentario elegido para llevarla a cabo. Sobre este último aspecto, el Tribunal (Sentencia 65/1987, de 21 de mayo: «BOE» de 9 de junio; Fundamentos Jurídicos 1 a 7) se limitó a aplicar lo que anteriormente había dicho sobre la naturaleza de la Ley Presupuestaria y cuál es su contenido constitucionalmente posible. Reafirma la especificidad de la competencia presupuestaria de las Cortes que se manifiesta en la reserva al Gobierno de la elaboración del Presupuesto y en las restricciones impuestas al debate presupuestario que comportan una disminución considerable de las facultades que aquéllas tienen para su examen y enmienda. Reafirma asimismo que junto a la previsión de ingresos y la autorización de gastos —que califica de contenido mínimo, necesario e indisponible de la Ley de Presupuestos del Estado— pueden incluirse en su articulado todas las disposiciones conexas con tales previsiones y habilitaciones, y también las relativas a «materias no asimilables directamente al estado de gastos y previsión de ingresos presupuestarios, pero de conveniente regulación conjunta con ese núcleo, por su relación técnica e instrumental con el mismo, a efectos de la orientación de la política económica». Y, de acuerdo con estos criterios, declara constitucionales las normas impugnadas por entender que o guardan relación directa con el estado de gastos previstos o aparecen conectadas con una política económica de reducción del gasto público.

Pero más allá de la resolución concreta de este recurso de inconstitucionalidad en la que no se hace sino confirmar una doctrina constitucional conocida, lo que, por su novedad, resulta del mayor interés es la siguiente advertencia general que el Tribunal formula en esos primeros fundamentos jurídicos de la Sentencia:

«No puede ... descartarse la posibilidad de que la inclusión injustificada de materias no relacionadas con la disciplina presupuestaria suponga una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo» (Fundamento Jurídico 5).

Los recurrentes estimaron en sus alegaciones que el Tribunal Constitucional debiera «poner coto a la corruptela gubernamental que consiste en utilizar la Ley de Presupuestos como vehículo de regulación de cuestiones que tienen su ámbito propio en otras parcelas del ordenamiento». Pues bien, aunque es cierto que el Tribunal no vio en este caso abuso alguno por parte del Poder Ejecutivo, no lo es menos que en el texto citado viene a recordar al Gobierno el necesario equilibrio que constitucionalmente debe existir entre él y las Cortes Generales a la hora de aprobar la Ley de Presupuestos. Las innegables y justificadas prerrogativas de que en esta materia goza el Ejecutivo deben ejercitarse, por ello, dentro de los límites marcados por un indeclinable respeto a lo que sigue siendo una manifestación —todo lo peculiar que se quiera— de la genérica potestad legislativa de las Cortes. Este recordatorio del Tribunal significa también un freno al paneconomismo mencionado en el apartado anterior según el cual puede encontrarse una justificación económico-presupuestaria a prácticamente cualquier artículo de la Ley que aprueba el Presupuesto.

7. Durante el año 1983, las Administraciones de Hacienda procedieron a liquidar el gravamen complementario de la Tasa de Juego sobre Máquinas de Azar que formaba parte del paquete de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria aprobadas por Ley 5/1983, de 29 de junio (25). Un buen número

(25) «Se crea un gravamen complementario de la tasa fiscal que grava los juegos de suerte, envite o azar, conforme a las siguientes reglas:

1.ª Serán aplicables a las máquinas o aparatos automáticos aptos para la realización de juegos de azar cuya tasa correspondiente al año 1983 se haya devengado con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley.

2.ª Serán sujetos pasivos los titulares de máquinas o aparatos de la correspondiente autorización o permiso de explotación o que, en su defecto, se hallen en funcionamiento.

3.ª La cuantía del gravamen se fija en la diferencia entre las cuotas fijas establecidas por el Real Decreto-Ley 8/1982, de 30 de abril, y las nuevas, que se establecen en el número anterior.

4.ª El devengo se entenderá producido el día de la entrada en vigor de la presente Ley.

5.ª El gravamen complementario deberá satisfacerse en los veinticinco primeros días naturales del mes de octubre próximo.

6.ª El gravamen a que se refieren los números anteriores se aplicará exclusivamente en el año 1983.» (Disposición Adicional 6.ª 3.)

de esas liquidaciones fueron recurridas en vía contencioso-administrativa, alegándose por algunos de los contribuyentes afectados, entre otros motivos, la posible inconstitucionalidad de la citada Ley y la pertinencia de suscitar ante el Tribunal Constitucional la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad. El Ministerio Fiscal mostró su conformidad a tales pretensiones, y la Administración de Justicia —concretamente las Salas de lo Contencioso-Administrativo de siete Audiencias Territoriales— plantearon ante aquél, en el curso de los años 1984, 1985 y 1986, casi un centenar de cuestiones de inconstitucionalidad.

Entre las razones dadas por estos órganos judiciales para justificar sus dudas sobre la constitucionalidad de la norma creadora del referido gravamen figura, en el caso de las cuestiones planteadas por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de las Audiencias Territoriales de Pamplona, Santa Cruz de Tenerife, Sevilla y Burgos, la infracción del artículo 134.7 de la Constitución que prohíbe crear tributos en la Ley de Presupuestos. Se había creado un tributo a través de una ley que, aunque no sea la de Presupuestos, tiene un contenido típicamente presupuestario, y que había sido aprobada para paliar el hecho de que los Presupuestos Generales del Estado para el año 1983 no llegaron a aprobarse antes del 1 de enero de ese año. Con ella no se hizo otra cosa que convalidar el Real Decreto-Ley 24/1982, de 29 de diciembre, por el que se adoptaron determinadas medidas urgentes en materia presupuestaria, y su estructura responde al modelo habitual de las Leyes de Presupuestos: contiene normas de financiación de los Entes públicos, modificaciones de tributos y disposiciones transitorias que confirman los mandatos de la Ley de Presupuestos para 1982.

Por su parte, el Ministerio Fiscal y el Servicio Jurídico del Estado defendieron la constitucionalidad de la Ley, pero con argumentos diferentes. Mientras el primero concede a las Salas promotoras de las cuestiones que se trata, en efecto, de una ley presupuestaria, una ley puente hasta la aprobación de los Presupuestos de 1983, el Abogado del Estado niega que pueda ser identificada con la Ley de Presupuestos a que se refiere la Constitución, por lo que, como cualquier otra norma con rango de ley, puede perfectamente modificar normas tributarias o crear tributos. Nada más tiene que

añadir este último a su defensa. Por el contrario, el Ministerio Fiscal, como parte de una interpretación extensiva del concepto «Ley de Presupuestos», que abarcaría toda ley de naturaleza presupuestaria, se ve obligado a demostrar, y así lo hace, que en la Ley cuestionada no se crea tributo alguno. Con la implantación del gravamen se trata sólo de cubrir la diferencia entre la cuota devengada en 1983, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 5/1983, y las nuevas tarifas que han de aplicarse a partir de esa fecha; es decir, lo que se ha producido es una mera adaptación de un tributo ya existente a la realidad, adaptación constitucionalmente posible de acuerdo con la interpretación que ha hecho el Tribunal Constitucional del artículo 134.7 de la Constitución. (Véase Sentencia 27/1981.)

El planteamiento de todas estas cuestiones de inconstitucionalidad, en lo que se refiere a las razones de carácter formal, responde, pues, al siguiente silogismo: «La Ley de Presupuestos no puede crear tributos» (Constitución, artículo 134.7). La Ley 5/1983 es una Ley presupuestaria que crea un tributo. Luego esta Ley infringe la Constitución. Al mismo contestó el Pleno del Tribunal Constitucional (Sentencia 126/1987, de 16 de julio: «BOE» de 11 de agosto, Fundamento Jurídico 5) negando —como ya lo hiciera el Abogado del Estado— la primera parte de la menor: la Ley cuestionada no es una Ley de Presupuestos. Es cierto que su aprobación aparece relacionada con la actividad presupuestaria del Estado en cuanto que a través de ella se adoptaron una serie de medidas para afrontar la situación creada por la imposibilidad de aprobar los Presupuestos Generales del Estado con anterioridad al 1 de enero de 1983; es cierto también que contiene algunas normas de naturaleza estrictamente presupuestaria; pero todo ello no la convierte en la Ley de Presupuestos cuyo contenido y proceso de producción se regulan en el artículo 134 de la Constitución, porque no tiene su razón de ser en la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado sino en el hecho mencionado de que tales Presupuestos no hubieran sido aprobados antes de iniciarse el ejercicio económico correspondiente. Consecuentemente, la Ley cuestionada no ha podido infringir el artículo 134.7 de la Constitución.

8. De la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 1984, que, como se ha visto, fue impugnada por el Gobierno

vasco y por las minorías parlamentarias, volvió a ocuparse el Tribunal Constitucional con ocasión de tres cuestiones de inconstitucionalidad (26) que sobre una disposición de aquélla le planteó la Sección Cuarta del Tribunal Central de Trabajo. La interposición de esas cuestiones determinó la paralización ante dicha Sección de procesos laborales cuya resolución, según su criterio, dependía del juicio previo de constitucionalidad que se emitiera sobre el establecimiento en la citada Ley de Presupuestos de un límite máximo para las pensiones de jubilación (27).

El Tribunal Central de Trabajo motivó sus Autos desde una perspectiva predominantemente material, razonando que se habían infringido diversos principios constitucionales: irregresividad de las pensiones, igualdad, seguridad jurídica... A esta tesis fundamental añadió un argumento de carácter formal: la inclusión de la norma cuestionada en la Ley de Presupuestos vulneraba el artículo 134 de la Constitución, sustrayéndose indebidamente su aprobación al procedimiento legislativo ordinario. Este argumento complementario fue rechazado por el Fiscal General del Estado, para quien no ofrecía duda alguna que la fijación de la cuantía de las pensiones era materia propia de la Ley de Presupuestos.

En este nuevo contencioso acerca del ámbito de las leyes presupuestarias, el Tribunal Constitucional (Sentencia 134/1987, de 21 de julio: «BOE» de 11 de agosto, Fundamento Jurídico 6) se limitó a aplicar al caso sus Sentencias 63/1986 y 65/1987 dictadas sobre la misma Ley de Presupuestos que aquí se cuestionaba, la de 1984:

«Con arreglo a la doctrina allí establecida —dice el Tribunal— una Ley de Presupuestos no tiene sólo por objeto la aprobación de la previsión de ingresos y de las autorizaciones de gastos del Estado, sino que también pueden incluirse regulaciones directamente relacionadas con aquella previsión y autorizaciones o con los criterios de política económica que en ellos se sustentan. De acuerdo con esta doctrina, es evidente que el

(26) Tramitadas bajo los números 494, 561 y 570 de 1985.

(27) Artículo 51 de la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, en cuanto fija el límite de 187.950 pesetas para las pensiones únicas o concurrentes de la Seguridad Social.

límite temporal que para la percepción de las pensiones impone el precepto legal cuestionado supone reducción directa de los gastos presupuestarios, por lo que no puede considerarse improcedente su inclusión en una Ley de Presupuestos.»

Pero el Tribunal va más allá de esta mera reiteración de su doctrina. De forma un tanto sorprendente, abre el siguiente interrogante sobre una cuestión que no había sido mencionada en los Autos del órgano judicial promotor de las cuestiones de inconstitucionalidad, y que constituye el elemento novedoso de esta Sentencia: ¿en qué medida una previsión temporal puede convertirse de hecho en permanente por su reiteración en las sucesivas Leyes de Presupuestos? En la respuesta a esta autocuestión, el Tribunal va a manifestar una vez más su preocupación permanente porque en el procedimiento de aprobación de la Ley anual del Presupuesto estatal no se rompa el equilibrio institucional querido por los constituyentes entre el Ejecutivo y el Legislativo:

«Esta reiteración sistemática de una disposición temporal podría suponer, a la larga, una forma de sustraer al debate parlamentario ordinario una norma incluyéndola sistemáticamente en el procedimiento de elaboración más restringido de una Ley de Presupuestos.»

La advertencia, hecha al margen de lo estrictamente alegado por las partes, es clara y tiene un alcance jurídico y político importante.

9. Precisamente uno de esos supuestos de reproducción normativa en Leyes de Presupuestos sucesivas se produjo en las correspondientes a los años 1984 y 1985 que, en términos idénticos, establecieron para el personal al servicio de las Administraciones Públicas la incompatibilidad entre la percepción de haberes activos y pensiones de jubilación (28). La constitucionalidad de esta regla,

(28) Artículo 52.1 de la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984: «La percepción de la pensión de jubilación de los distintos regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social será incompatible con el ejercicio de cualquier cargo, profesión o actividad retribuida en cualesquiera Administraciones Públicas y Organismos constitucionales. Consecuentemente, acabada la situación de incompatibilidad descrita,

que, como queda dicho, ya fue recurrida por una fracción del Congreso de los Diputados en el contexto de una oposición global a la reforma de las Mutualidades de Funcionarios, volvió a ser cuestionada en el seno esta vez de la jurisdicción laboral, ante la que un celador del INSALUD, que acumulaba a su sueldo una pensión como trabajador jubilado de RENFE, presentó demanda frente al acuerdo del Instituto Nacional de la Seguridad Social que declara incompatible la pensión de jubilación con el servicio activo.

Del Auto redactado por la Magistratura de Trabajo que conoció de la demanda, en el que elevó al Tribunal Constitucional la cuestión de inconstitucionalidad, se destacará aquí únicamente, entre los argumentos construidos para fundamentar las dudas de constitucionalidad, el siguiente: las Leyes de Presupuestos, que tienen una vigencia limitada y una finalidad específica de naturaleza exclusivamente económica, no son instrumentos normativos idóneos para regular un derecho constitucional como el derecho a la pensión que tiene carácter vitalicio. Al hacerlo, el legislador, infringiendo el artículo 9.3 de la Constitución, ha incurrido en arbitrariedad y no ha respetado el derecho a la seguridad jurídica.

También para el Fiscal General del Estado el precepto cuestionado era inconstitucional, pero por otros motivos, no por los de naturaleza formal alegados por el órgano judicial. La inconstitucionalidad no podía deducirse en este caso del instrumento normativo utilizado porque como la fijación del montante de las pensiones afecta al equilibrio presupuestario, puede, y hasta debe, ser regulado en las Leyes de Presupuestos. Este último criterio fue confirmado por el Abogado del Estado que, reiterando su opinión ya manifestada en procesos constitucionales idénticos, defendió que no existe en la Constitución límite expreso alguno al contenido posible de la disciplina del gasto; pero, a diferencia del Ministerio Público, entendió que la norma legal era perfectamente constitucional tal y como la había declarado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 65/1987.

se rehabilitará la percepción de la pensión reconocida.» La vigencia de esta incompatibilidad se prorrogó en la Disposición Adicional 29.ª de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985.

El Tribunal (Sentencia 65/1990, de 5 de abril: «BOE» de 7 de mayo, Fundamento Jurídico 3) (29), resolvió, en efecto, la duda planteada de acuerdo con lo que dijo en esa Sentencia. Los preceptos cuestionados constituyen medidas tendentes a la reducción del gasto público, y aparecen vinculados al equilibrio de las previsiones presupuestarias para los ejercicios correspondientes a 1984 y 1985, por lo que «su inclusión en la Ley de Presupuestos se encuentra constitucionalmente justificada por la conexión existente entre su contenido y los criterios de política económica que inspiran la normativa presupuestaria en que se incardinan». Y en cuanto a la alegada idoneidad de las Leyes de Presupuestos, que, por definición, son temporales, para regular con vocación de permanencia esta materia, el Tribunal considera que se trata de una cuestión «que no incide en modo alguno sobre la inconstitucionalidad de dichas leyes sino sobre su eficacia temporal».

Por otra parte, aprovecha la ocasión para una vez más proseguir su propio discurso sobre el contenido normativo constitucionalmente admisible de las Leyes de Presupuestos:

«No cabe descartar —dice en el mismo Fundamento Jurídico— que la regulación injustificada de una materia no estrictamente presupuestaria mediante las Leyes anuales de Presupuestos pueda, por la incertidumbre que origina, afectar al principio de seguridad jurídica.»

La observación es rigurosamente nueva. Es la primera vez que el Tribunal, hablando de los posibles excesos normativos de las Leyes de Presupuestos, menciona como valor constitucional en peligro la seguridad jurídica. Tal vez no sea ajena a este aviso la propia argumentación del órgano judicial promotor de la cuestión de inconstitucionalidad que, como se acaba de señalar, vio en este supuesto una infracción del derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 9.3 de la Constitución. En cualquier caso, lo que es indudable es que al Tribunal le sigue preocupado la distorsión que en el sistema constitucional puede producirse como consecuencia de la práctica administrativa de dotar al articulado de los Presu-

(29) Fue Ponente el Magistrado ALVARO RODRÍGUEZ BERELJO, conocido especialista en Derecho Presupuestario.

puestos de un contenido prácticamente omnicompreensivo. Hasta esta Sentencia esa preocupación se dirigía de forma exclusiva a la conservación del conjunto de contrapesos entre los poderes constituidos, entre el Ejecutivo y el Legislativo, en el ejercicio de sus respectivas competencias presupuestarias. A partir de este pronunciamiento, la misma preocupación se proyecta también a la defensa de los derechos de los que puedan verse afectados por la aplicación de normas que sólo abusivamente pueden ser calificadas de presupuestarias, concretamente a la defensa del derecho a la seguridad jurídica.

10. Con esta Sentencia termina el repaso cronológico de las Sentencias en las que el Tribunal Constitucional ha abordado el tema de las características de la Ley de Presupuestos Generales del Estado; repaso que se consideró era necesario hacer para poder pronunciarse con rigor sobre la opinión de aquellos que han estimado que la Sentencia que aquí se comenta —la 76/1992— supone un giro, más o menos radical, respecto de la doctrina constitucional anterior. Hecha, pues, esa reconstrucción de la jurisprudencia del Tribunal sobre la materia, queda por realizar un balance y una evaluación global de la misma.

Se comprueba, con facilidad, que existe un alto grado de homogeneidad y coherencia en los criterios elaborados por el Tribunal Constitucional. La Ley del Presupuesto, viene a decir, es una norma del Poder Legislativo, preparada por el Poder Ejecutivo, en la cual éste define en cada ejercicio su política económica, política que es aprobada por los Plenos del Congreso y del Senado a través de un procedimiento especial que, al menos en teoría, no permite a las Cámaras el ejercicio normal y pleno de sus potestades legislativas de iniciativa y debate. Y en este juego de poderes, lo primero que preocupó al Tribunal fue que la descompensación que en el mismo se produce a favor del Ejecutivo no se extienda a materias que constitucionalmente no es posible ordenar en esa Ley peculiar. De ahí que la institución presupuestaria no puede ser utilizada, como se dice expresamente en la Constitución, para reformar en sentido estricto el sistema tributario, y tampoco, según la interpretación constante del Tribunal, para regular temas cuya relación directa con las políticas económicas que informan los estados de gastos

e ingresos no se acredite. En un momento más tardío, en la Sentencia 65/1990, el Tribunal añadió a esta preocupación inicial la relativa a la incidencia negativa que sobre el derecho constitucional a la seguridad jurídica puede tener la práctica gubernamental de incluir en la Ley que aprueba el Presupuesto todo tipo de regulaciones, incluso las más alejadas de la materia estrictamente presupuestaria. Este es, en sus rasgos esenciales, el cuerpo de doctrina construido por el Tribunal Constitucional a partir de su primera Sentencia de 1981, del cual únicamente puede decirse que desentona la 84/1982 cuyo fallo, como se ha visto, encerraba una incontrolable y, por ello, peligrosa relajación de los límites que enmarcan el campo propio de las leyes presupuestarias. Esta última Sentencia, sin embargo, ha sido dejada al margen por el propio Tribunal que sólo la ha vuelto a citar en una ocasión y de forma tangencial, sin hacer referencia a su contenido principal (30). Existen, por tanto, unos precedentes uniformes. Y en esta misma línea argumentativa se mueve el Tribunal en su última Sentencia, de la que con toda propiedad puede afirmarse que es una Sentencia anunciada. ¿Por qué entonces ha cogido por sorpresa a algunos? La conmoción que ha provocado quizá se explique por su particular contenido anulatorio. Es la primera vez que se declara inconstitucional y nula una norma por el solo hecho de que figura en una Ley de Presupuestos. Se trata, pues, de una decisión ejemplar, tomada a contrapelo de una larguísima práctica administrativa que, como se ha dicho gráficamente, ha venido haciendo de la Ley de Presupuestos una ley-cajón de sastre (31). La Sentencia rompe con hábitos de producción nor-

(30) «Como ya ha afirmado este Tribunal en su STC 84/1982, de 23 de diciembre, fundamento jurídico 3.º, el núcleo de esta Ley [de Presupuestos Generales del Estado] ha de estar constituido por la previsión de ingresos y la autorización de gastos que integran (según lo mandado en el artículo 134.2 de la C.E.) su contenido indisponible en cualquier caso...» (Sentencia 65/1987, de 21 de mayo, Fundamento Jurídico 3).

(31) «El Estado ya no emplea la ley sólo para regular en abstracto las relaciones más generales, sino para recubrir y formalizar sus acciones más diversas y singulares. Hay así, leyes de la más heterogénea índole: leyes-incentivo, leyes marco, leyes programa, leyes medida, y aun leyes que cumplen las veces de cómodo cajón de sastre, como las leyes presupuestarias, muchos de cuyos preceptos recuerdan el *edictum traslativum* como acceso al *edictum perpetuum*» (FRANCISCO TOMÁS Y VALIENTE: *La codificación, de*

mativa profundamente arraigados, y por eso choca. Llega incluso a provocar la crítica dentro del mismo Tribunal que la pronuncia como pone de manifiesto el voto particular suscrito, curiosamente, por un magistrado que desde la Sentencia 63/1986 votó siempre a favor de la doctrina que se contiene en las Sentencias aquí analizadas, y hasta fue ponente de una de ellas, la 65/1987 (32).

11. Esta opinión disidente merece ser estudiada con atención porque permite ahondar en lo que realmente ha dicho el Tribunal.

En ella se parte de la siguiente lectura del artículo 134 de la Constitución: las Cortes Generales pueden tocar en la Ley de Presupuestos cualquier materia siempre que no creen tributos. Y, de acuerdo con esta interpretación, viene a concluirse que, en este caso, no debió impedirse al Legislativo aprobar un artículo que nada tiene que ver con la reforma tributaria, pues se refiere a la competencia de los Jueces de Instrucción para autorizar a la Administración que, en un procedimiento de apremio, entre en los domicilios. La norma no es, por tanto, inconstitucional, «por más que pueda sujetarse a críticas desde la perspectiva de su adecuación técnica, o de su acomodación a las categorías doctrinales predominantes».

En buena lógica, aquí debió ponerse punto final al voto. No ocurre así. Su autor trata de demostrar igualmente que en el presente caso no se han producido «ni restricciones a las competencias del poder legislativo, ni merma de ninguna clase del principio de seguridad jurídica». Lo primero, porque «no hay datos que permitan suponer en modo alguno que el legislador haya podido ver reducida su capacidad de examen de la norma de que se trata, de formulación de enmiendas, y de discusión y votación en Pleno y Comisiones. No aparecen, pues, indicios de que, en palabras de la opinión del Pleno, la norma cuestionada haya podido «suponer una restricción ilegítima de las competencias del Poder Legislativo, al disminuir sus facultades de examen o enmienda sin base constitucional». Y no se menoscaba la seguridad jurídica porque «los términos en que viene a expresarse la norma cuestionada excluyen cualquier incertidumbre

utopía a técnica vulgarizada, en «Códigos y Constituciones (1898-1978)», Madrid, Alianza, 1989, pág. 123.

(32) LUIS LÓPEZ GUERRA.

respecto a su contenido, a su fuerza vinculante y a la extensión de su pretensión de validez... Se trata... de una alteración, en una norma con rango de ley, promulgada y publicada en el modo usual, del contenido de un precepto legal, en forma clara y determinada».

Se produce, por tanto, en este voto particular un deslizamiento desde la defensa de una nueva interpretación del artículo 134 de la Constitución a una consideración empírica de cómo se desarrolló efectivamente en las Cámaras legislativas la aprobación del artículo ahora declarado nulo, con la cual se quiere poner de manifiesto que la preocupación del Tribunal por la defensa de las potestades de las Cortes era en este caso infundada (33). Tal proceder implica que se haga depender el juicio sobre la constitucionalidad de una norma concreta del resultado aleatorio que arroje un trámite de prueba: una norma extrapresupuestaria será constitucional, a pesar de figurar en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, cuando se llegue a probar que el Legislativo pudo en la práctica ejercitar libremente y sin traba alguna su capacidad normativa; y será, por el contrario, inconstitucional cuando conste que el Gobierno ha impedido toda iniciativa o propuesta de aquél. PlanTEAMIENTOS de este tipo han sido rechazados, sin embargo, por nuestro Tribunal Constitucional, que ha juzgado impropio de su jurisdicción «efectuar ponderaciones y apreciaciones puramente fácticas» (34). La doctrina del Tribunal arranca, como se sabe, de una lectura de la Constitución hecha a la luz de una determinada interpretación del debate constituyente —interpretación que, por lo demás, nadie hasta ahora ha dicho que sea inexacta—, con arreglo

(33) EUSEBIO GONZÁLEZ GARCÍA, comentando la Sentencia 27/1981, hizo, también, una referencia a lo que realmente ocurrió en el proceso legislativo (*Relaciones entre norma tributaria y norma presupuestaria*, en «Las Cortes Generales», Madrid, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado/ Instituto de Estudios Fiscales, 1987, vol. III, pág. 1313). Y en la Sentencia 65/1987 de la que, como se ha recordado en el texto, fue ponente el magistrado autor de este votó particular, también se aludió al hecho de que en el procedimiento parlamentario de aprobación de la Ley recurrida «el Gobierno hizo uso de la facultad que el artículo 134.6 de la C.E. y el artículo 111 del Reglamento del Congreso le conceden, de oponerse a la tramitación de enmiendas referidas a las disposiciones que se impugnan» (Fundamento Jurídico 5).

(34) Sentencia 88/1989, de 11 de mayo, Fundamento Jurídico 3.

a la cual, como la dirección del procedimiento de aprobación del Presupuesto corresponde al Gobierno, conviene, dentro del sistema constitucional de poderes, que esa prerrogativa gubernamental no tenga posibilidades de actuación en ámbitos externos a lo que es en la Constitución una Ley de Presupuestos Generales del Estado. Que de hecho el Ejecutivo actúe con mayor o menor intensidad, no parece que pueda ser un dato relevante en un proceso constitucional de estas características. Basta, a juicio del Tribunal, el riesgo de que, con ocasión de la regulación en la Ley que aprueba el Presupuesto de una materia ajena a ella, el Ejecutivo pueda sustraerla a la plena deliberación del Legislativo, para que dicha regulación sea automáticamente inconstitucional desde un punto de vista formal. La sola consideración de que «los preceptos de la Constitución que limitan la iniciativa parlamentaria en materia presupuestaria (artículo 134, 5.º y 6.º) pueden convertirse, en manos del Gobierno, en un expediente para *guillotinar* toda iniciativa legislativa que nazca de las Cortes» (35), es suficiente para justificar una interpretación estricta del contenido propio de las leyes presupuestarias.

Resta el tema de la seguridad jurídica. La norma «Previa exhibición del documento, individual o colectivo, acreditativo de la deuda tributaria, los Jueces de Instrucción autorizarán, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la solicitud, la entrada en el domicilio del deudor, siempre que se manifieste por los órganos de recaudación haber perseguido cuantos bienes sea posible trabar sin necesidad de aquella entrada», se califica en el voto particular de clara y precisa, y nada induce a pensar lo contrario. Pero ocurre que el Tribunal no afirma que esa norma origine una situación de incertidumbre por lo que en ella se dice o por cómo se dice, sino por su mera ubicación en una ley presupuestaria. Si examina el contenido de la misma es sólo para mostrar que su conexión con la materia presupuestaria es demasiado remota, no para deducir que ha sido redactada en términos que por su vaguedad o falta de claridad son incompatibles con la seguridad jurídica. El Tribunal se refiere, por tanto, a otro tipo de seguridad jurídica. ¿Cuál? ¿En

(35) ALVARO RODRÍGUEZ BEREJIO: *El control parlamentario de la política económica*, «Hacienda Pública Española», 97 (1985), pág. 134.

qué forma y con qué alcance resulta afectado aquí ese valor constitucional? No es mucho lo que el lector puede sacar de la Sentencia en este punto; y tampoco es de gran ayuda el repaso de lo dicho por el Tribunal sobre el artículo 9.3 de la Constitución en su conjunto (36) o sobre otras facetas de la seguridad jurídica considerada en sí misma (37). En ella se hace, sin embargo, una afirmación cargada de significado: que la norma controvertida es una norma típica del Derecho codificado. Emerge así en el discurso del Tribunal todo lo que, desde la perspectiva de la seguridad jurídica, representó el movimiento europeo de la codificación, impulsor de un racionalismo desde el que se quiso poner orden en las normas, clasificándolas rigurosamente en sectores homogéneos, y regulando cada uno de éstos de forma simple, inteligible y completa. Este fenómeno histórico, que forma parte de nuestro acervo jurídico, pesa, pues, en esta interpretación del concepto constitucional de seguridad jurídica, y lleva al Tribunal a reivindicar, frente al actual torbellino normativo, una taxonomía jurídica que sirva para que el profesional del Derecho o cualquier otro ciudadano sepan con algún grado de certidumbre y sin tener que realizar esfuerzos hercúleos *dónde* se encuentra lo que es Derecho. Ello implica también un endurecimiento de su doctrina anterior sobre la falta de homogeneidad de las leyes, pues de ser una simple incorrección técnica ajena a la jurisdicción constitucional pasa a constituir —el menos en este contexto— un problema constitucional (38). Podría apostillarse, a favor de esta intelección rigurosa de la seguridad jurídica, que la misma constituye un excelente contrapeso a la máxima «*nemo legem ignorare censetur*», que fue positivada en nuestro Código civil: «la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento». FEDERICO

(36) Sentencia 27/1981, Fundamento Jurídico 10.

(37) Sentencias 71/1982 (F.J. 4), 62/1984 (F.J. 5), 102/1984 (F.J. 4), 227/1988 (F.J. 10), 154/1989 (F.J. 6), 178/1989 (F.J. 9), 46/1990 (F.J. 4), y 150/1990 (F.J. 8), entre otras.

(38) Véase la Sentencia 99/1987, de 11 de junio, resolutoria de un recurso de inconstitucionalidad promovido por diputados frente a la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, en el que aquéllos alegaron que causaba inseguridad la inclusión en dicha ley de un supuesto de incompatibilidad de pensión de orfandad con trabajo activo, que debió regularse en una ley sobre clases pasivas o Seguridad Social. La respuesta del Tribunal en el Fundamento Jurídico 6.c).

DE CASTRO intentó desdramatizar su contundencia, y dijo con justicia que no era más que la consecuencia del deber de cooperación de todos en la realización del Derecho (39). Pues bien, el envés de ese deber general sería el derecho de todos a la seguridad jurídica que aquí configura el Tribunal Constitucional. Desde el punto de vista de la concreción y de la efectividad de los elementos programáticos de nuestra Constitución (principios/valores/derechos sociales), no cabe sino congratularse de que —como le gusta decir a RONALD DWORKIN— el Tribunal se haya tomado el derecho constitucional a la seguridad jurídica tan en serio.

(39) FEDERICO DE CASTRO Y BRAVO: *Derecho civil de España. Parte General. Tomo I*, 3.ª edición, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1955, pág. 590.