

**JUAN ANTONIO TOSCANO ORTEGA**

*Profesor Titular de Escuela Universitaria del área de Derecho  
Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad  
Pompeu Fabra de Barcelona*

**Extracto:**

**EN** el presente estudio se aborda uno de los parámetros que utiliza nuestro Tribunal Constitucional para fundamentar la limitación material de las leyes de presupuestos del Estado. En efecto, previa descripción, comentario general y posibles deficiencias de la jurisprudencia constitucional vertida acerca del contenido de las leyes presupuestarias, se analiza críticamente la utilización por el alto Tribunal del llamado principio «procedimental» como criterio que posibilita la declaración de inconstitucionalidad de aquellas leyes presupuestarias que exceden del contenido necesario y «eventual», en terminología usada por el máximo intérprete de nuestra Constitución.

---

## Sumario:

---

- I. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el contenido de las leyes de presupuestos del Estado. Descripción, comentario y posibles deficiencias de la misma.
  
- II. El principio procedimental y las restricciones que sufre el Parlamento en la tramitación de la ley de presupuestos.
  1. El principio de procedimiento como criterio de ordenación normativa. Un planteamiento teórico acerca del principio: su aplicabilidad a la ley de presupuestos.
  2. Las restricciones derivadas del artículo 134.1 CE y la iniciativa legislativa en materia presupuestaria.
  3. Las restricciones que derivan del artículo 134.6 CE y el derecho de enmienda.
  4. Las restricciones que en materia tributaria prevé el artículo 134.7 CE.
  5. Las limitaciones de carácter temporal del artículo 134.3 CE.
  6. Un problema argumentativo: la prueba de la concurrencia de tales restricciones.
  7. La doctrina del Tribunal y su jurisprudencia anterior sobre el principio procedimental.
  8. Algunas consecuencias de esta doctrina.
  9. La aplicabilidad de la doctrina del Tribunal sobre el artículo 134.6 CE a las leyes de presupuestos autonómicas.
  10. A modo de conclusiones.

## I. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE EL CONTENIDO DE LAS LEYES DE PRESUPUESTOS DEL ESTADO. DESCRIPCIÓN, COMENTARIO Y POSIBLES DEFICIENCIAS DE LA MISMA

La vigente Constitución Española (CE, en adelante) regula los Presupuestos del Estado en su artículo 134. En concreto, su apartado 2 dispone: «Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los Tributos del Estado». Por otro lado, el apartado 7 del mismo precepto establece: «La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea». De una primera lectura del mencionado precepto ya se puede entrever que, salvo el concreto límite fijado en el apartado 7, no se recoge expresamente en la norma concepto alguno que tienda a determinar de forma excluyente el contenido lógico y a evitar los posibles excesos materiales de las leyes de presupuestos del Estado. Problema, pues, de importantes efectos jurídicos con el que ha tenido que enfrentarse la jurisprudencia constitucional. Así, desde la STC 27/1981 hasta la 195/1994, pasando por las sentencias 84/1982, 63 y 146/1986, 65, 126, 134 y 156/1987, 188/1988, 65, 66, 67 y 96/1990, 13, la trascendental 76 y 237/1992, 83/1993, 116, 149, 178 y 179/1994, principalmente (sin olvidar las SSTC 20 y 26/1985, 14/1986 y 197/1992; y diversos Autos, entre otros, los núms. 204, 301 y 491/1985, 328 y 2605/1991) (1), el Tribunal

(1) En general, sobre el artículo 134 CE la conflictividad ante el Tribunal ha sido notoria. Desde la Ley de PGE para 1981 hasta la de 1992, sólo ha habido una Ley de Presupuestos que no ha acabado ante el TC, la de 1991. Todas las restantes, por posible vulneración del artículo 134.2 o del 134.7, ya sea a través del recurso de inconstitucionalidad (SSTC 27/1981, 84/1982, 63/1986, 65/1987, 96/1990, 237/1992 y 178/1994) ya lo sea a través de la cuestión de inconstitucionalidad (SSTC 126, 134 y 156/1987, 65, 66 y 67/1990, 76/1992, 83/1993, 116, 179 y 195/1994) han requerido pronunciamiento del TC. En algún caso, la de 1984, hasta en nueve sentencias (de las cuales cinco se pronuncian sobre el mismo precepto); le siguen las de 1982, 1983, 1985, 1986 y 1988 con dos sentencias; y las de 1981, 1987, 1989, 1990 y 1992 con sólo una sentencia. Ahora bien, las declaraciones de inconstitucionalidad sólo han sido cuatro. Una, por vulneración del artículo 134.7 CE (la de 1981, STC 27/1981) y las otras tres por vulneración del artículo 134.2 CE (la de 1988, STC 76/1992; la de 1990, STC 178/1994; y la de 1992, STC 195/1994). Por posible infracción del artículo 134.7 CE, también se han impugnado vía cuestión de inconstitucionalidad las Leyes de Presupuestos Generales de Navarra para 1985 y 1988 (SSTC 116 y 149/1994, respectivamente). O, en relación a la prórroga de Presupuestos para 1982, a través del recurso de inconstitucionalidad han llegado al Tribunal el Real Decreto-Ley 24/1982 y la Ley 5/1983 que lo convalida, ambos de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria (SSTC 126 y 156/1987). Por moti-

ha diseñado sobre el artículo 134 CE un engranaje doctrinal que nace de la necesidad de pronunciarse sobre un determinado casuismo que se residencia esencialmente en dar solución a ese problema (2).

En síntesis, la doctrina que ofrece la jurisprudencia constitucional se puede ordenar como sigue. La ley de presupuestos no es sólo un conjunto de previsiones contables sino un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno (3). Así, esta ley ha de tener un contenido mínimo, necesario e indispensable constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos. Pero ese ámbito no es exclusivo ni excluyente. Así, el hecho de que una ley ordinaria, distinta de la configurada en el artículo 134 CE, contenga normas de naturaleza estrictamente presupuestaria no la convierte en ley de presupuestos (4). Pero tampoco es excluyente, de tal forma que la ley de presupuestos puede establecer disposiciones de carácter general en materias propias de ley ordinaria estatal que integran un contenido posible, no necesario o eventual, susceptible, pues, de afectar a materias distintas de ese núcleo esencial (5).

---

vos diferentes a la vulneración del artículo 134.2 y 7 CE, también ha conocido el Tribunal, resolviendo cuestiones de inconstitucionalidad la Ley de Presupuestos para 1984 (STC 188/1988) y recursos de inconstitucionalidad, las Leyes de Presupuestos para 1983 (STC 20/1985), para 1984 (STC 26/1985) y para 1988 y 1989 (ambas en la STC 13/1992); así como vía conflicto positivo de competencia las Leyes de Presupuestos para 1983 y 1985 (ambas en la STC 146/1986); de nuevo, el Real Decreto-Ley 24/1982 y la Ley 5/1983 (la STC 63/1986, que resuelve diferentes recursos de inconstitucionalidad y la 197/1992, que se pronuncia sobre distintas cuestiones de inconstitucionalidad). Y, por último, conociendo vía recurso de inconstitucionalidad, la Ley sobre Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco (STC 14/1986).

- (2) Por ejemplo, en atención a la casuística que ha llegado al Tribunal, se han residenciado en leyes de presupuestos, por este orden, regulaciones de materias tales como las transferencias de servicios del Estado a las Corporaciones Locales (STC 84/1982), la fijación de un límite máximo de las retribuciones del personal al servicio de las CC.AA. y los organismos dependientes de las mismas (STC 63/1986), la incompatibilidad de pensiones y haberes activos, e integración del personal de diferentes Administraciones y Organismos en diversos Regímenes del Sistema de Seguridad Social (ambas, STC 65/1987; la primera además en SSTC 188/1988 y 65, 66 y 67/1990), el establecimiento de un tope máximo al incremento de las retribuciones de todo el personal del sector público, y la atribución al Gobierno de la determinación de los criterios objetivos para la distribución territorial de fondos procedentes de subvenciones (ambas, STC 96/1990; respecto a la primera, afirma su constitucionalidad si se interpreta conforme a lo sustentado en el FJ 3), la destinación de recursos financieros a ámbitos de actuación cuya competencia material ha sido asumida por las CC.AA. (STC 13/1992, con pronunciamiento expreso de inconstitucionalidad), la autorización de entrada en domicilio previa acreditación de la deuda tributaria (STC 76/1992, con declaración de inconstitucionalidad), la fijación de un incremento global de las retribuciones del personal al servicio de las CC.AA. y las Corporaciones Locales (STC 237/1992), el límite de la cuantía del reconocimiento, actualización y concurrencia de pensiones públicas (STC 83/1993), la supresión de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana como corporaciones de Derecho público (STC 178/1994, con declaración de inconstitucionalidad) y determinadas facultades tributarias de comprobación e investigación (STC 195/1994, también con pronunciamiento de inconstitucionalidad).
- (3) SSTC 27/1981, FJ 2; 63/1986, FJ 12; 65/1987, FJ 4; 134/1987, FJ 6; 65, 66 y 67/1990, FJ 3; 96/1990, FJ 4; 76/1992, FJ 4; 237/1992, FJ 3; 83/1993, FJ 4; 116/1994, FJ 8; 178/1994, FJ 5; 195/1994, FJ 2.
- (4) Está haciendo referencia el Tribunal a esa especie de leyes «puente» que aprueban las medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, STC 126/1987, FJ 5.
- (5) Respecto al contenido mínimo, STC 84/1982, FJ 3; y en relación a esa concepción de la ley de presupuestos comprensiva también del contenido eventual, SSTC 63/1986, FJ 12; 65/1987, FJ 2 y 4; 126/1987, FJ 5; 134/1987, FJ 6; 65, 66 y 67/1990, FJ 3; 76/1992, FJ 4; 237/1992, FJ 3; 83/1993, FJ 4; 178/1994, FJ 5; 195/1994, FJ 2.

Ahora bien, ese contenido eventual resulta limitado estrictamente a aquellas materias que aguarden una relación directa (6) con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto o los criterios de política económica general de los que ese Presupuesto es instrumento (7) y que, además, su inclusión en estas leyes resulte justificada, en el sentido de que constituyan un complemento necesario para la mayor inteligencia y la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno (8), con exclusión en todo caso de las normas típicas del Derecho codificado (9).

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

En primer lugar, de la específica función constitucional asignada a las leyes de presupuestos (art. 134.2 CE), esto es, la de aprobar anualmente los Presupuestos del Estado incluyendo la totalidad de los ingresos y los gastos del sector público estatal y la consignación del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado, y la de ser uno de los instrumentos de la política económica del Gobierno (10).

En segundo lugar, de las peculiaridades de su tramitación parlamentaria (arts. 66.2 y 134.1, 6 y 7 CE) que comportan ciertas limitaciones de las facultades de propuesta, examen y enmienda de las Cortes Generales (11).

Y por último, del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) (12), 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 es la prohibición de incorporar por esta vía legal normas típicas del Derecho codificado (13).

---

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

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

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

(9) SSTC 76/1992, FJ 4 b); 195/1994, FJ 2 *in fine*.

(10) Expresamente, de función constitucional de las leyes de presupuestos se habla en las SSTC 76/1992, FJ 4.1 178/1994, FJ 5; y 195/1994, FJ 2.

(11) SSTC 27/1981, FJ 2; 65/1987, FJ 3 y 5; 76/1992, FJ 4 a); 237/1992, FJ 3; 83/1993, FJ 3; 116/1994, FJ 8; 195/1994, FJ 8.

(12) SSTC 65/1990, FJ 3; 76/1992, FJ 4 a); 116/1994, FJ 8; 178/1994, FJ 5; 195/1994, FJ 2 y 3.

(13) SSTC 76/1992, FJ 4 b); 195/1994, FJ 2 *in fine*.

De todo ello se predica que el desbordamiento material de las leyes de presupuestos puede ser contraria a la CE por faltar a la función específica que ésta asigna a aquéllas (art. 134.2); por suponer una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional alguna (art. 66.2); y por atentar contra el principio de seguridad jurídica, debido a la incertidumbre que tal regulación ocasiona (art. 9.3) (14).

Por tanto, el Tribunal se ha enfrentado con el problema que en el sistema constitucional pudiera producirse como consecuencia de la práctica muy arraigada y generalizada de dar a la ley de presupuestos un contenido muy amplio, casi «omnicomprensivo» (15). En consecuencia, se ha visto en la necesidad de elaborar una doctrina respecto de la posición que la ley de presupuestos ocupa en el sistema de fuentes, que sea coherente con la CE, en la medida que ésta haya querido limitar real y efectivamente aquella práctica. Para ello, trata de deducir los límites que a las leyes de presupuestos impone el texto constitucional. En este sentido, además de los límites evidentes por su carácter expreso que se contienen en el artículo 134.7 (prohibición de crear tributos o de modificarlos, sino es en este último caso por una ley tributaria sustantiva que así lo prevea) y 134.2 (exigibilidad de un contenido mínimo que se traduce en la previsión de ingresos y la habilitación de gastos), el Tribunal ha visto en el texto constitucional unos límites de carácter implícito, a partir de los cuales apoya su doctrina acerca del ámbito material de las leyes de presupuestos.

En efecto, en un discurso en el que trata de salvaguardar esencialmente el diseño que la CE realiza acerca del juego de contrapesos que en el ámbito de las competencias presupuestarias se produce entre los poderes ejecutivo y legislativo, recurre de forma conjunta a tres criterios para dar solución al problema de la desnaturalización de las leyes de presupuestos: la función constitucional de estas normas, una singularidad procedimental centrada en las peculiaridades de su tramitación parlamentaria y, por último, el principio de seguridad jurídica. El resultado ya es conocido: la concepción de la ley de presupuestos como una ley de contenido constitucionalmente definido, limitada materialmente en un doble ámbito, necesario y eventual. El primero, que da existencia a esta ley, aparece definido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos. El segundo, de carácter accesorio, referido a la inclusión justificada de otras materias que tengan una

---

(14) De la vulneración en forma conjunta de esas tres normas se habla en las SSTC 76/1992, FJ 4 a) y b); 178/1994, FJ 5; y 195/1994, FJ 2 y 3.

(15) La denominada «tendencia expansiva» de las leyes de presupuestos, conforme a la cual se incluyen en este tipo normativo materias dispares que no afectan (o lo hacen de forma tangencial o indirecta) a la materia presupuestaria, ha sido denunciada por un importante sector de la doctrina (sobre todo, del Derecho financiero). Así, esa práctica ha sido bautizada de la forma más variopinta: *riders o cavaliers budgétaires* (véanse también estas denominaciones en el voto particular de RODRÍGUEZ BEREJIO, A. en la STC 116/1994), *leyes cajón de sastre*, *leyes omnibus*, *leyes sacco*, *totum revolutum*, *legislación escoba*, *legislación de aluvión*, *legislación de coyuntura*, *legislación hipertrofiada y motorizada*, *edicto del pretor*, *puro pabellón formal que puede cobijar cualquier mercancía*, *mole del presupuesto*, etc. Incluso, a nivel de propuestas legislativas, recientemente se presentó en el Congreso de los Diputados una proposición de ley de reforma del artículo 51 de la Ley General Presupuestaria, con el objeto de añadirle un párrafo final: «El articulado de la Ley de Presupuestos Generales del Estado contendrá exclusivamente las innovaciones normativas que sean consecuencia indispensable de la política económica y presupuestaria plasmada en el estado de ingresos y gastos contenido en los propios presupuestos». Pero la propuesta no se tomó en consideración (véase *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, de 30 de julio de 1993, serie B, núm. 13-1).

relación directa con ese contenido necesario o la política económica del Gobierno. De esta forma, cualquier precepto de la ley de presupuestos que caiga fuera de ese contenido doble supone al mismo tiempo una restricción ilegítima de las competencias de las Cortes Generales y una vulneración del principio de seguridad jurídica. Doctrina, pues, tributaria de la configuración en la ley de presupuestos de una reserva material positiva (por cuanto aparece expresamente en la CE: contenido mínimo, esto es, ingresos y gastos presupuestarios) que es asimismo negativa (en tanto que los límites a la libre disponibilidad del legislador derivan implícitamente de la CE: contenido eventual, o si se quiere «materias conexas»).

Someramente descrito, es ése el discurso que ha utilizado el Tribunal. No conviene olvidar que en el seno del propio Tribunal se han planteado disidencias frente a esa doctrina. También algunos autores (sobre todo, constitucionalistas) han formulado recientemente severas críticas a las argumentaciones del Tribunal y a la doctrina que resulta de su discurso. En este contexto se cree necesario identificar algunos de los problemas que podría presentar tal jurisprudencia:

*Primero.* En cuanto a esos límites implícitos que deduce el Tribunal, podría afirmarse que el fundamento constitucional de la norma del artículo 134.2 CE, además de incorporar un contenido mínimo, es otorgar rango constitucional a los principios presupuestarios de universalidad y anualidad, pero no amparar la delimitación de un contenido máximo de las leyes de presupuestos (16).

*Segundo.* El argumento funcional que utiliza el Tribunal, esto es, el principio o noción de función constitucional de las leyes de presupuestos, podría revelarse como insuficiente para justificar su doctrina acerca de esos límites materiales, además de que podría carecer de apoyo en su jurisprudencia anterior sobre otras leyes pretendidamente funcionales (17).

*Tercero.* El argumento de la singularidad procedimental que esgrime el Tribunal, consistente en las limitaciones del derecho de enmienda que sufren las Cortes Generales en el debate presupuestario, tampoco serviría para fundamentar esa doctrina, dado que el artículo 134.6 CE sólo opera una vez aprobados los Presupuestos y no durante el debate propiamente dicho. Es más, de los Reglamentos de las Cámaras se puede deducir que en todas las leyes (también las que no son de presupuestos) las enmiendas que impliquen aumento de créditos o disminución de ingresos quedan sujetas a la restricción de exigencia de conformidad del Gobierno. Por otro lado, caso de aceptar la postura del Tribunal, aparecería un nuevo problema que haría incon-

(16) Así parece entenderlo un sector de la doctrina que sitúa el estudio del artículo 134.2 CE en el marco de la estricta recepción por parte de la CE de esos principios presupuestarios. Por ejemplo, entre la manualística al uso, PALAO TABOADA, C., *Derecho Financiero y Tributario*, vol. I, 2.ª ed. ampliada, Madrid, 1987, p. 58. También GONZÁLEZ GARCÍA, E., «La Ley del Presupuesto en la Constitución Española de 1978», *PGP*, núm. 3, 1979, pp. 127 y 129; MENÉNDEZ MORENO, A., *La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado*, Valladolid, 1988, pp. 19 y 149; DE MIGUEL CANUTO, E., «¿Qué es lo que puede regular la Ley de Presupuestos?», *REDF*, núm. 83, 1994, pp. 630-631; JIMÉNEZ DÍAZ, A., «La Ley de Presupuestos: Seguridad jurídica y principios de relación entre normas», *REDF*, núm. 82, 1994, pp. 300-301; PULIDO QUECEDO, M., «Las Comisiones de Presupuestos», en *Comisiones Parlamentarias*, Parlamento Vasco, Vitoria, 1994, p. 446.

(17) Véase JIMÉNEZ DÍAZ, A., «La Ley ...», *cit.*, pp. 299-304; y 316-320.

sistente esa doctrina: el artículo 134.6 CE sólo se puede predicar del contenido mínimo, pero no del contenido eventual. Por último, esta jurisprudencia difícilmente se podría avenir con la que el propio Tribunal ha sustentado con anterioridad en relación a los vicios del procedimiento legislativo (18).

*Cuarto.* En cuanto a las argumentaciones acerca del alcance del principio de seguridad jurídica y la exclusión del Derecho codificado del contenido de tales leyes, se podría decir que el Tribunal confunde la seguridad jurídica con una cuestión de mera técnica legislativa, como es la falta de rigor o adecuación técnica derivada de esa práctica de incluir en tales leyes disposiciones reguladoras de materias no presupuestarias. Por otro lado, no se entendería la razón por la que el Tribunal establece una diferenciación entre leyes codificadoras y demás leyes, pues todas gozan de la misma fuerza y eficacia; amén de que podría causar inseguridad la dificultad de determinar qué materias son típicas del Derecho codificado y cuáles no (19).

*Quinto.* Pese al matiz introducido en la sentencia 195/1994 (FJ 3), podría sostenerse que el criterio apuntado por el Tribunal de exigir un arado de conexión directa entre el contenido eventual y las previsiones de ingresos y gastos o la política económica que los Presupuestos

- (18) Es menester reseñar algunas de las reflexiones que sobre algunos de estos puntos ha realizado la doctrina. Así, en relación a las limitaciones del derecho de enmienda aplicables sólo a los Presupuestos ya aprobados, véanse ESCRIBANO LÓPEZ, F., *Presupuesto del Estado y Constitución*, IEF, Madrid 1981, p. 300; GONZÁLEZ GARCÍA, E., «La Ley...», *cit.*, p. 136; RECODER DE CASSO, E., «El debate parlamentario de los Presupuestos Generales del Estado», *REDF*, núm. 24, p. 624; MENÉNDEZ MORENO, A., *La configuración ...*, *cit.*, pp. 115 y ss.; CAZORLA PRIETO, L.M., «Posibilidades de evolución del procedimiento parlamentario presupuestario actual», *Parlamento y Derecho*, Parlamento Vasco, Vitoria, 1991, pp. 420-421; PÉREZ JIMÉNEZ, P.L., «Las funciones financieras de las Cortes en el Derecho presupuestario español», en *Funciones Financieras de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, p. 78 (realiza una crónica del debate constituyente de aprobación del artículo 134.6 CE); MARTÍNEZ LAGO, *Manual de Derecho Presupuestario*, Madrid, 1992, pp. 88-89. Otras reflexiones críticas pueden verse en HINOJOSA TORRALVO, J.J., «La Ley de Presupuestos. Función, contenido y límites», *REDF*, núm. 62, 1989, pp. 248-257 (sobre idéntica cuestión que los anteriores autores y, además, en relación a la no aplicabilidad del artículo 134.6 CE al contenido eventual de las leyes de presupuestos); PUNSET BLANCO, R. (junto a REQUEJO PAGÉS, J.L.), «Crónica de jurisprudencia constitucional: las decisiones del Tribunal Constitucional español durante 1992», *ADCP*, núm. 5, Asamblea Regional de Murcia/Universidad de Murcia, 1993, p. 199 (sobre idénticas cuestiones que el autor anteriormente reseñado); HERRERA MOLINA, P.M. y DE PRADA GARCÍA, A., «Los preceptos de la LGT modificados por Leyes de Presupuestos: ¿Una bomba de relojería jurídica?», *REDF*, núm. 227, 1993, p. 830 (respecto de esas limitaciones del derecho de enmienda como exigencia común a todas las leyes); JIMÉNEZ DÍAZ, A., «La Ley ...», *cit.*, pp. 304-308 (sobre la aplicación de las limitaciones del artículo 134.1 CE a la materia estrictamente presupuestaria y el artículo 134.6 CE como aplicable a todo procedimiento legislativo, suponiendo incluso un régimen más favorable para el presupuestario) y 311-313 (respecto de los vicios del procedimiento legislativo en la jurisprudencia constitucional anterior); DE MIGUEL CANUTO, E., «¿Qué es ...?», *cit.*, pp. 628-631 (sobre la exigencia común a todas las leyes de esas limitaciones del derecho de enmienda). Respecto al caso concreto, tampoco aprecian tales restricciones de las potestades legislativas de las Cortes Generales, LÓPEZ GUERRA, L. y CRUZ VILLALÓN, P. en los votos particulares emitidos en las SSTC 76/1992, 178 y 195/1994.
- (19) Entre otras, pueden citarse las consideraciones apuntadas por NAVAS VÁZQUEZ, R., «Algunos problemas de codificación financiera en la actualidad», *REDF*, núm. 76, 1992, p. 645; FALCÓN Y TELLA, R., «Comentario general de Jurisprudencia», *REDF*, núm. 76, 1992, p. 703; HERRERA DE MOLINA, P.M., y DE PRADA GARCÍA, A., «Los preceptos ...», *cit.*, pp. 831 y 840; PUNSET BLANCO, R., «Crónica de ...», *cit.*, p. 200; JIMÉNEZ DÍAZ, A., «La Ley ...», *cit.*, pp. 313-316. También en este sentido, con matices, los votos particulares, ya citados, formulados por LÓPEZ GUERRA, L. y CRUZ VILLALÓN, P.

expresan, es sumamente indeterminado, lo que daría lugar a la inconsistencia de esa doctrina (dada la dificultad de encontrar materias que no tengan incidencia en la política económica del Gobierno o el estado de ingresos o gastos) (20).

En las páginas que siguen tan sólo se va a hacer referencia a uno de los parámetros que utiliza el Tribunal para justificar la limitación material de las leyes presupuestarias, esto es, el relativo a las restricciones que padecen las Cortes Generales en el debate de estas leyes.

## II. EL PRINCIPIO PROCEDIMENTAL Y LAS RESTRICCIONES QUE SUFRE EL PARLAMENTO EN LA TRAMITACIÓN DE LA LEY DE PRESUPUESTOS

Tal como se ha expuesto, el Tribunal ha echado mano de las peculiaridades y singularidades que las leyes de presupuestos presentan en relación a los demás proyectos o proposiciones de ley, tal como se deriva de la CE (en especial, de los apartados 1, 6 y 7 del art. 134) y los Reglamentos parlamentarios. De esta forma, entiende el Tribunal, si una ley de presupuestos contempla materias que van más allá de su «contenido constitucionalmente definido», la regulación de ese exceso material se reputa como inconstitucional dada su tramitación por una vía procedimental legislativa que no es la que le asigna la CE, lo que comporta una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo.

### 1. El principio de procedimiento como criterio de ordenación normativa. Un planteamiento teórico acerca del principio: su aplicabilidad a la ley de presupuestos.

En el marco general del debate actual sobre el replanteamiento del sistema de fuentes (21), y más en concreto en el ámbito de las relaciones entre normas, el principio de procedimiento ha sido resaltado por la doctrina. Un claro exponente de ello en la doctrina española ha sido SANTAMARÍA

(20) Problema que se plantea en el seno del propio Tribunal. Así los votos particulares formulados por GIMENO SENDRA, V.J. (al que se adhiere el entonces Presidente RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.) en las SSTC 178 y 195/1994. También la doctrina ha dicho algo sobre el tema. Así FALCÓN Y TELLA, R., «Límites materiales y temporales de la parte dispositiva de la Ley de Presupuestos», *Las Cortes Generales*, vol. II, DGSJE/IEF, 1987, p. 960; también en su «Comentario general ...», *cit.*, p. 703; GIL CREMADES, R., «Ley de Presupuestos y seguridad jurídica (Sobre la Sentencia 76/1992 del Tribunal Constitucional)», *RCG*, núm. 37, 1992, p. 83; HINOJOSA TORRALVO, J.J., «La Ley ...», *cit.*, pp. 242-247; JUAN LOZANO, A.M., «Inviolabilidad del domicilio y límites materiales de la Ley de Presupuestos. Un pronunciamiento capital del Tribunal Constitucional», *REDF*, núm. 76, 1992, pp. 691-693 y 696; CAAMAÑO RODRÍGUEZ, F., «Sobre la Ley de Presupuestos y sus límites constitucionales. Un comentario a la STC 76/1992, de 14 de mayo», *RDFHP*, núm. 224, 1993, pp. 342-343; GALLARDO GALIARDO, M.J., «El ámbito extrapresupuestario de la Ley de Presupuestos. ¿Comienza su reducción?», *REDA*, núm. 80, 1993, pp. 720-721; PUNSET BLANCO, R., «Crónica de ...», *cit.*, pp. 200-201; JIMÉNEZ DÍAZ, A., «La Ley ...», *cit.*, pp. 318-319 (donde apunta además el problema de definir cuál es el órgano constitucional llamado a decidir ese grado de conexión).

(21) De inaplazable y urgente se ha calificado esa necesidad de replantear, reconsiderar y reelaborar una teoría de las fuentes del Derecho tras la entrada en vigor de la CE. En este sentido, RUBIO LLORENTE, F., «Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley», *RAP*, núms. 100-102, 1983, p. 417; y GÓMEZ-FERRER MORANT, R., «Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional», *RAP*, núm. 113, 1987, p. 7; y «Sistema delle fonti e loro incidenza sulla forma, di Governo», en *Il X Anniversario della Costituzione Spagnola (bilancio, problemi, prospettive)*, ROLLA, G., Siena, 1990, p. 67.

PASTOR (22). Según este autor, el sistema normativo, al regular los diferentes aspectos de la vida social, acude a dos técnicas diferentes: una de carácter subjetivo, por la que confiere potestades normativas a diferentes órganos o entes (aquí entran en juego los principios de jerarquía y competencia); y otra de naturaleza formal, por la que exige que un mismo órgano, o más de uno con potestades idénticas, regulen materias diversas con tipos normativos también diversos, diferenciados entre sí por el diferente procedimiento de elaboración y aprobación; aquí encuentra carta de naturaleza el principio de procedimiento. Éste presenta tres aspectos. Primero, un acotamiento constitucional de materias, ya sea de forma positiva (exigiendo expresamente que una materia concreta sea regulada por un tipo determinado de normas), ya sea de forma negativa (prohibiendo también de forma expresa que determinados tipos de normas regulen determinadas materias). En segundo lugar, los diversos tipos de normas adscritas a las materias acotadas se diferencian entre sí por tener un distinto procedimiento de elaboración y aprobación que, en el caso de las leyes, se manifiesta en una serie de requisitos adicionales respecto al tipo común de ley ordinaria. En tercer lugar, en cuanto a los efectos que se desprenden de este principio, merecen distinguirse los relativos a las normas acotadas materialmente de forma positiva y negativa. Para las primeras, el efecto es doble; por un lado, la exclusión de otras modalidades normativas (un tipo normativo sólo puede modificarse o derogarse por ese mismo tipo, no por uno diferente); de otro, la constrictión a su ámbito material propio (un tipo normativo sólo puede regular esas materias, no otras). Para las segundas, o sea las acotadas negativamente, el único efecto es asimismo de carácter negativo: la posibilidad de regular cualquier materia, a excepción de las «expresamente» vedadas. Por último, al igual que sucede con el principio de competencia, la infracción del principio de especialidad procedimental genera la nulidad de la norma que excede de sus límites materiales, sean positivos o negativos; nulidad que deriva de la infracción de los preceptos constitucionales que fijan esos límites (23).

Este planteamiento teórico acerca del principio de procedimiento y su posible aplicabilidad a las leyes de presupuestos permite identificar algunos de los problemas que hasta ahora se han apuntado (especialmente, en el marco del acotamiento material de estas normas), y sirve como punto de partida para analizar la jurisprudencia del Tribunal sobre tal extremo.

En efecto, ese esquema teórico puede ser utilizado como instrumento para centrar algunos problemas. En relación al ámbito material, la CE de forma expresa acota estas leyes de forma negativa, pero sólo en el sentido de que no pueden crear tributos o modificarlos en los términos de su artículo 134.7, no en otro sentido (24). Por otro lado, estas leyes contienen especialidades procedimentales importantes que aparecen especificadas en los Reglamentos de las Cámaras, y que afectan

---

(22) Véanse *Apuntes de Derecho Administrativo*, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 1986, pp. 241-244; y posteriormente *Fundamentos de Derecho Administrativo*, I, Madrid, 1988, pp. 320-323.

(23) Esa nulidad la concluye del artículo 28.2 LOTC, precepto que si bien hace referencia a las leyes orgánicas, la consecuencia que del mismo se deriva es aplicable por analogía a las demás leyes; *Fundamentos de...*, *cit.*, p. 322.

(24) *Fundamentos de...*, *cit.*, p. 321. Nada dice este autor sobre si la CE acota materialmente estas leyes también de forma positiva. Aquí se defiende la postura afirmativa en el sentido de que sólo por esta ley puede regularse un bloque de materias concreto, ese contenido mínimo, necesario e indisponible del que habla el Tribunal, como es el que integra en su conjunto los Presupuestos del Estado.

principalmente a las enmiendas que es posible introducir en el proyecto (25). Respecto a los efectos, dado que la CE delimita negativamente el ámbito material de estas leyes en el sentido expuesto, se deduce que las leyes de presupuestos pueden regular cualquier materia, salvo las que «expresamente» les están vedadas (por tanto, sólo las contempladas en el art. 134.7 CE). La conclusión a la que se llega de todo lo dicho es bastante significativa: a través de este principio procedimental sólo puede predicarse la inconstitucionalidad de las leyes de presupuestos que han regulado aquellas materias que expresamente les están prohibidas por la CE (26). En base a ello, no se puede defender (como algún autor ha hecho) que las tesis que el Tribunal acoge se sitúen muy próximas a los planteamientos de SANTAMARÍA PASTOR, pues si bien es cierto que éste afirma como uno de los supuestos de especialidad procedimental el que afecta a la ley de presupuestos, no lo es menos que tal principio, como se ha visto, sólo opera en el marco de la regulación por ley de presupuestos de cualquier materia, salvo las prohibidas del artículo 134.7 CE, a diferencia de la doctrina sostenida por el Tribunal que ha visto en tales leyes un contenido constitucional máximo. Incluso caso de aceptar que la CE también acota de forma positiva estas leyes en el sentido de exigirles un contenido mínimo, la viabilidad de este principio del procedimiento se predicaría sólo de ese específico ámbito material, pero no de lo que el Tribunal ha llamado contenido eventual.

Siguiendo el discurso del Tribunal (y de algunas aportaciones doctrinales, principalmente el estudio de JIMÉNEZ DÍAZ ejemplar por su rigor y sistemática en el tratamiento de la jurisprudencia constitucional que aquí se analiza), se cree preciso un análisis de los diferentes apartados indicados del artículo 134 CE, con la finalidad de ver si es factible derivar de los mismos una verdadera peculiaridad de carácter procedimental, y, en su caso, verificar si puede concluirse en estos supuestos una efectiva restricción parlamentaria que motive una declaración de inconstitucionalidad.

## 2. Las restricciones derivadas del artículo 134.1 CE y la iniciativa legislativa en materia presupuestaria.

El Tribunal ha visto en el artículo 134.1 CE una peculiaridad que, en el supuesto de regulación mediante ley de presupuestos de una materia ajena a ese contenido admisible, deviene como restricción ilegítima de las competencias que el artículo 66.2 CE asigna al Parlamento.

El apartado inicial del artículo 134 CE, que otorga al Gobierno la elaboración de los PGE, se configura como excepción a la regla general que en materia de iniciativa legislativa prevé el artículo 87.1 CE, conforme al cual se confiere la titularidad de esa iniciativa al Gobierno, Congreso y Senado, de forma indistinta.

---

(25) *Fundamentos de..., cit.*, p. 321. Por tanto, admite que la especialidad procedimental en la elaboración de normas con rango legal no siempre tiene su origen en la CE, sino que en determinadas normas (como las leyes de presupuestos) la especialidad procedimental puede proceder también de los Reglamentos de las Cámaras. Ahora bien, no se pronuncia acerca de los efectos que deben derivarse de la infracción procedimental de esos preceptos reglamentarios.

(26) Si bien no utiliza esta contundencia en sus afirmaciones, sí puede deducirse de la coherencia de su planteamiento teórico; *Fundamentos de..., cit.*, en especial, p. 322.

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

En contra de lo anterior se podría sustentar que esa iniciativa de regular mediante leyes de presupuestos materias extrapresupuestarias no es inconstitucional, sino bien al contrario queda constitucionalmente amparada por la iniciativa legislativa que el artículo 87.1 reconoce de forma general y para todas las materias (salvo las expresamente prohibidas por la CE) al Gobierno. De aceptar esto último, el único problema que se plantearía sería determinar si el Gobierno puede hacer uso de ambas iniciativas (las de los arts. 134.1 y 87.1 CE) de forma conjunta, o bien de forma separada (mediante diferentes proyectos). En cualquier caso, quedaría clara la inexistencia de restricciones ilegítimas del Parlamento, pues las Cortes, aun tratándose de regulaciones por ley de presupuestos de materias que caen fuera de ese contenido admisible (según el Tribunal), mantendrían su facultad de ejercer iniciativas de carácter alternativo sobre esa materia no presupuestaria (y ello con independencia de la manera con que el Gobierno hiciera uso de su iniciativa). A favor de ello se trae el artículo 89.1 CE, al considerar que la prioridad que debe darse a los proyectos de ley no imposibilita el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de sus titulares, entre ellos, como se ha visto, las Cámaras legislativas.

Pero el debate todavía puede enriquecerse más. De forma contraria a lo anteriormente expuesto, y a favor de la tesis a la que llega el Tribunal, se podría replicar que como consecuencia de la inclusión por parte del Gobierno en ley de presupuestos de cualquier materia (sea o no presupuestaria) se produce una suerte de congelación de iniciativa, una especie de reserva de iniciativa en favor del propio Gobierno con efectos hacia el futuro. En este contexto, la iniciativa gubernamental de incluir en ley de presupuestos una materia ajena a ese contenido constitucionalmente admisible derivado de forma implícita del artículo 134.2 CE impediría (y en consecuencia, restringiría) la actuación del poder legislativo por ejercicio ilegítimo de las facultades que el artículo 134.1 CE atribuye al Gobierno.

A su vez, a efectos dialécticos, esta última argumentación podría fácilmente merecer una contraréplica: también el artículo 134.1 CE podría interpretarse literalmente (sólo dice que el Gobierno elabora los PGE) en el sentido de entender que la iniciativa gubernamental queda relegada únicamente al ámbito estrictamente presupuestario (ingresos y gastos), de manera que una regulación que excediera de ese concreto ámbito (por ejemplo, el contenido eventual) no sería obstáculo para posteriores iniciativas parlamentarias sobre tal materia (27).

En cualquier caso, una conclusión sí puede extraerse: la limitación relativa a la iniciativa legislativa en la presentación del proyecto de PGE no se muestra afectada ni perturbada por el hecho de pretender amparar desde la CE una concepción material de la ley de presupuestos comprensiva bien de un contenido máximo (como ha hecho el Tribunal), bien de un contenido más amplio o extensivo.

---

(27) En relación a esas argumentaciones, se sigue a JIMÉNEZ DÍAZ, A., «La Ley ...», *cit.*, pp. 305-306.

### 3. Las restricciones que derivan del artículo 134.6 CE y el derecho de enmienda.

De forma pacífica, se ha señalado que la más importante de las peculiaridades que afectan a las leyes de presupuestos es la prevista en el artículo 134.6 CE, es decir, la relativa a las limitaciones del derecho de enmienda (28) que sufren las Cortes en relación a este tipo de leyes (dada la necesaria conformidad del Gobierno para la tramitación de toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios). Aquí también ha visto el Tribunal una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo (art. 66.2 CE) si se regula por ley de presupuestos una materia que excede de ese contenido máximo constitucionalmente definido.

Para reflexionar sobre esta jurisprudencia constitucional, previamente debe adoptarse una toma de posicionamiento acerca de dos problemas:

*Primero.* La aparente contradicción entre el artículo 134.1 CE, que otorga sin limitación alguna a las Cortes la potestad de enmienda de los PGE, y 134.6 CE, que exige la conformidad gubernamental para la tramitación de las proposiciones o enmiendas relativas a créditos e ingresos presupuestarios. Aquí se defiende que el apartado 1 del precepto se refiere al proyecto de ley de PGE, es decir, antes de su aprobación como tal norma legal, sin que contenga limitación alguna del derecho de enmienda de las Cámaras parlamentarias. Mientras, el apartado 6 del precepto contempla el Presupuesto una vez aprobado, ámbito en que sí operan esas limitaciones del derecho de enmienda que padecen las Cámaras.

A favor del criterio apuntado, esto es, que el artículo 134.6 CE sólo es aplicable a las enmiendas o proposiciones de leyes posteriores a la aprobación del Presupuesto (y no al propio proyecto de ley de presupuestos) se alega:

- a) Una interpretación literal del precepto, pues habla expresamente de créditos e ingresos «presupuestarios». De esta forma, por ejemplo, es imposible un aumento de créditos si éstos no existen como tales por no haber sido aún aprobados; y
- b) Una interpretación sistemática, dado que este apartado del precepto se sitúa tras otro (apartado 5) que sólo es aplicable al Presupuesto ya aprobado (29).

---

(28) En la jurisprudencia constitucional que se estudia, el derecho de enmienda aparece como un elemento más en la argumentación del Tribunal para construir su doctrina acerca de los límites materiales de las leyes de presupuestos. Sin embargo, no entra en la concreción de este derecho que, en todas esas resoluciones, el Tribunal da por supuesto. Han sido otras las resoluciones en las que el Tribunal se ha pronunciado precisamente sobre el derecho de enmienda: tan sólo en tres, las SSTC 99/1987 y 23/1990 y el más reciente ATC de 13-3-1993. La primera, en relación a la infracción de normas constitucionales y reglamentarias del procedimiento legislativo (en la que acoge un concepto formal de enmienda) y las dos restantes, sobre la vulneración del derecho a la igualdad en el ejercicio de cargos públicos (en las que se encamina hacia un nuevo concepto material de enmienda). Un estudio detallado sobre todo ello es el de ARCE JANARIZ, A., «El derecho de enmienda visto por el Tribunal Constitucional», *REDC*, núm. 41, 1994, pp. 151 y ss.

(29) Con variados matices, defienden esta interpretación mayoritaria, entre otros, ESCRIBANO LÓPEZ, F., GONZÁLEZ GARCÍA, E., RECODER DE CASSO, E., MENÉNDEZ MORENO, A., CAZORLA PRIETO, L.M., HINOJOSA TORRALVO, J.J. o PUNSET BLANCO, R. (véanse sus estudios citados en la n. 18).

En contra de esa interpretación, se alega una interpretación auténtica, pues la intención del Constituyente, tal como se deduce de los debates parlamentarios del proyecto de CE, era un tratamiento en el mismo precepto de los actuales apartados 1 y 6 del artículo 134 (30).

*Segundo.* El debate mantenido acerca del ámbito de actuación del artículo 134.6 CE, esto es, si las previsiones que el precepto regula sobre el derecho de enmienda se predicán en sede:

- a) Sólo de la ley de presupuestos;
- b) De leyes diferentes a la de presupuestos;
- c) De todas las leyes (31).

La postura que aquí se mantiene es que de los Reglamentos de las Cámaras se deduce que la exigencia de conformidad del Gobierno para la tramitación de enmiendas o proposiciones que supongan aumento de créditos o disminución de ingresos es aplicable a todas las leyes, es decir, a la de presupuestos y todas las restantes (32).

De esta forma, echando mano del RC se comprueba que en el marco del Capítulo II del Título V relativo a «Del procedimiento legislativo común», el artículo 111 (33) para las enmiendas y el artículo 126 (34) para las proposiciones, exigen la conformidad del Gobierno si implican aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios. Otro tanto de lo mismo aparece en el RS, esta vez en el Capítulo III del Título IV relativo a «Del procedimiento presu-

(30) A favor de que el artículo 134.6 CE es aplicable al debate de los Presupuestos se pronunciaron RODRÍGUEZ BEREIJO, A., «La Ley...», *cit.*, pp. 237-239; FALCÓN y TELLA, R., «La habilitación...», *cit.*, p. 33; o ALBIÑANA GARCÍA QUINTANA, C., «La Constitución española y el Presupuesto del Estado», *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, núm. 1, 1980, p. 25 (cita tomada de FALCÓN Y TELLA en su trabajo anteriormente reseñado, p. 33 en n. 42). Sin pronunciamiento expreso al respecto, también esta postura parece ser la acogida por el Tribunal al hacer entrar en juego el artículo 134.6 CE en el marco de los debates parlamentarios previos a la aprobación del Presupuesto; también parece deducirse de la literalidad del RC y el RS.

(31) Una explicación de tales posturas en PALAO TABOADA, C, *Derecho Financiero ...*, *cit.*, pp. 90-95.

(32) El Tribunal en su jurisprudencia inicial (posiblemente sin reparar en las consecuencias que se pudieran derivar para la consistencia de su doctrina posterior) al traer a colación los Reglamentos de las Cámaras afirma 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» (STC 27/1981, FJ 2 *in fine*); o incluso más tarde sustenta que «la referida exigencia de conformidad gubernamental respecto a determinadas enmiendas... se extiende más allá del ámbito del procedimiento presupuestario» (STC 65/1987, FJ 5).

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

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

puestario», en su artículo 151.1 (35) para las proposiciones de ley y en el artículo 151.2 (36) para las enmiendas. Hasta aquí, de esos preceptos reglamentarios se deduce la aplicabilidad del artículo 134.6 CE a:

- a) Los proyectos o proposiciones de ley posteriores a la aprobación del Presupuesto; y
- b) Todas las leyes, también las que no son de presupuestos.

Por tanto, se cree, este desarrollo que los Reglamentos de las Cámaras han hecho del artículo 134.6 CE respetar y es fiel al verdadero fundamento constitucional de este precepto.

Sin embargo, a otra conclusión parece llegarse de otros preceptos de los Reglamentos de las Cámaras que, en sede del artículo 134.6 CE, hacen referencia al articulado del proyecto de ley de presupuestos. Así es. En el marco estricto del debate de la ley de presupuestos, el RC (Sección segunda del Capítulo III del Título V) prevé la misma exigencia de conformidad para la tramitación de enmiendas, en los apartados 3 y 4 del artículo 133 (37), según implique aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios, respectivamente. En el mismo sentido, el RS en el artículo 149.2 (38) (puesto en relación con el ya citado 151.2). Sin que tenga incidencia en el aspecto anteriormente indicado, relativo a que el artículo 134.6 CE se refiere a todas las leyes, las restricciones que estos últimos preceptos «reglamentarios» pudieran incorporar al proyecto de ley de PGE presentan serias dudas acerca de su legitimidad constitucional (39), pues desarrollan el artículo 134.6 CE en

- 
- (35) Que establece: «Toda Proposición de Ley presentada en el Senado será remitida de inmediato al Gobierno para que, al amparo del artículo 134.6 de la Constitución, pueda manifestar su conformidad o disconformidad con su tramitación, si en su opinión supusiese aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios».
  - (36) Que preceptúa: «Finalizado el plazo de presentación de enmiendas a un proyecto o Proposición de Ley, serán remitidas de inmediato al Gobierno a los efectos mencionados en el apartado anterior».
  - (37) El apartado 3 dispone: «Las enmiendas al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado que supongan aumento de créditos en algún concepto únicamente podrán ser admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, proponen una baja de igual cuantía en la misma Sección». Por su lado, el apartado 4 establece: «Las enmiendas al proyecto de Ley de Presupuestos que supongan minoración de ingresos requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación».
  - (38) Que dice: «Las enmiendas al Proyecto de Ley de Presupuestos que supongan aumento de crédito en algún concepto únicamente podrán ser admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, en la propia enmienda se propone una baja de igual cuantía en la misma Sección o la que aquella se refiera».
  - (39) Es bien conocida la competencia del Tribunal Constitucional para declarar la inconstitucionalidad de los Reglamentos de las Cámaras [así el art. 27.2 d) LOTC], amén que de los mismos puede predicarse su valor de ley (entre otros, RUBIO LLORENTE, F., «Rango de ...», *cit.*, p. 422; PUNSET BLANCO, R., *Las Cortes Generales*, CEC, Madrid, 1983, pp. 89-93; o SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *Derecho Parlamentario español*, Madrid, 1984, pp. 22-31). En este contexto, albergan dudas acerca de la constitucionalidad de este desarrollo que el RC y el RS hacen del procedimiento legislativo de los PGE, HINOJOSA TORRALVO, J.J., «La Ley ...», *cit.*, pp. 252-255; o TORRES DEL MORAL, A., *Principios de Derecho Constitucional Español*, 1, 3.ª ed., Madrid, 1992, p. 260. De especial mención es la proposición de reforma del RC (BOCG, Congreso de los Diputados, de 7 de abril de 1993, serie B, núm. 140-9), que entre otros aspectos incorpo-

un sentido que no es el propio de este precepto (esto es, su aplicabilidad sólo a proyectos posteriores a la aprobación del presupuesto). O de naturaleza «no constitucional» pudiera calificarse tal desarrollo reglamentario. En este último sentido, ha de reconocerse una dualidad de limitaciones impuestas por los Reglamentos de las Cámaras al debate parlamentario, las de naturaleza constitucional (arts. 111.1 y 126.2 RC y 151.1 y 2 RS, en previsión del art. 134.6 CE, por ende, aplicables a los proyectos posteriores a la aprobación del Presupuesto) y aquéllas «sin cobertura constitucional expresa» (arts. 133.3 y 4 RC y 149.2 RS, que, desde luego, no quedan amparadas por el art. 134.6 CE dado que se refieren al articulado del proyecto de ley de presupuestos). Este extremo parece intuirlo el propio Tribunal cuando expresa la duda acerca de si las limitaciones que provienen en general de esas disposiciones reglamentarias derivan o no de la CE (40). Sin embargo, no va más allá de esa duda, acepta tácitamente la validez de las segundas y les otorga iguales efectos jurídicos.

Esto plantea un interesante problema dogmático que aquí sólo se pretende apuntar. Es decir, el control por parte del TC de aquellas normas legales que limitan el texto constitucional sobre la base de preceptos que no figuran en la propia Constitución (en el caso concreto: sin aparecer en el art. 134.6 CE, la limitación del derecho que corresponde al Parlamento de proponer enmiendas a un proyecto de ley). En este contexto, a favor de la actuación realizada por el Tribunal se podría traer a colación el conocido principio de «interpretación conforme a Constitución». En base a este principio una disposición legal puede no ser declarada inconstitucional si es susceptible de ser interpretada de acuerdo con el texto constitucional; en el fondo de este canon hermenéutico aparece una presunción de que quien legisla dicta normas dentro del respeto de la norma constitucional, lo que, a su vez, comporta contemplar la legislación como un instrumento auxiliar y subsidiario de interpretación de la propia CE conforme a la ley (41). Pese a ello, se defiende que la «interpretación del texto constitucional conforme a ley» es un instrumento interpretativo más, dirigido a determinar el alcance de un precepto constitucional desarrollado por vía legislativa; pero no es permisible hacer de él «el» parámetro interpretativo de la norma constitucional. En el caso que se estudia, carece de justificación interpretar la norma constitucional conforme a los Reglamentos de las Cámaras. En otras palabras, la limitación que se impone al Parlamento de su derecho a enmendar un proyecto de ley debe aparecer en la CE, pero no en otra norma (42).

---

raba una nueva regulación del derecho de enmienda (por ejemplo, haciendo distinción no sólo entre enmiendas que supongan aumento o disminución de ingresos sino también las referidas al articulado y las secciones presupuestarias) o una regulación exhaustiva del procedimiento y debate presupuestarios, aplicable en defecto del procedimiento legislativo común (arts. 146-149). Pero tal proposición, que incluso llegó a recibir Dictamen de la Comisión, quedó aparca-da tras la disolución de las Cámaras en 1993.

(40) STC 27/1981, FJ 2 *in fine*, cuando afirma «las notas singulares de la Ley presupuestaria, ha de reconocerse que también vienen impuestas por el hecho de que su debate está, de alguna manera, restringido por las disposiciones reglamentarias de las Cámaras que regulan su procedimiento. Ciertamente que quizá pueda decirse que tales limitaciones no deriven de la Constitución».

(41) Sobre este principio, acuñado por el BVerG, puede verse en el sentido indicado HESSE, K., *Escritos de Derecho Constitucional*, CEC, Madrid, 1983, p. 57.

(42) Se sigue en estos puntos con carácter general a PÉREZ LUÑO, A.E. («La interpretación de la Constitución», RCG, núm. 1, 1984, pp. 127-128) y en el caso concreto de las leyes presupuestarias a HINOJOSA TORRALVO, J.J. («La Ley ...», *cit.*, p. 254).

De lo afirmado, se puede concluir la necesaria diferenciación entre procedimientos especiales que son desarrollo de una determinada previsión constitucional, y aquellos otros que, sin ese objeto, constituyen una simple regulación «reglamentaria» (43). Tal distinción viene exigida por la propia operatividad del principio procedimental, pues no siempre deben deducirse las mismas consecuencias jurídicas (esto es, la inconstitucionalidad y consecuente nulidad) si la vulneración de ese principio proviene de la violación de un precepto constitucional que si procede de la infracción de una norma de los Reglamentos parlamentarios que no desarrolla el mismo precepto constitucional.

Pese a todo lo dicho, a falta de un eventual pronunciamiento del TC al respecto, la realidad es que las normas de estos Reglamentos parlamentarios permanecen vigentes y constituyen el Derecho positivo aplicable. Por tanto, como tales deben seguir estudiándose al hilo de esta jurisprudencia constitucional.

En ese contexto, defendida la tesis de que esas limitaciones del derecho de enmienda se aplican no sólo a los proyectos de ley de presupuestos sino también a los demás proyectos o proposiciones de ley, se podría defender que el régimen jurídico aplicable a las enmiendas al proyecto de ley de presupuestos se presenta en algún aspecto, al menos sobre el papel, de forma menos gravosa (o si se quiere, menos restrictiva) que el aplicable a los demás proyectos de ley. En efecto, las enmiendas al proyecto de ley de presupuestos que supongan aumento de créditos (arts. 133.3 RC y 149.2 RS) pueden ser admitidas a trámite sin esa necesaria conformidad del Gobierno si adicionalmente proponen una baja de igual cuantía en la misma Sección. Se configura en este caso una enmienda constructiva, de forma que los Diputados y Senadores no quedan limitados en sus enmiendas por la conformidad gubernamental, sino tan sólo por la realización de esa propuesta (44). Por su lado, al igual que en el resto de leyes, en las enmiendas que supongan una minoración de ingresos, el Gobierno deberá ser requerido sobre su conformidad o no para la tramitación de las mismas.

Incluso para las leyes de naturaleza tributaria, como criterio general, puede afirmarse que no es aplicable esa exigencia de conformidad del Gobierno para la tramitación de ese tipo concreto de enmiendas. Ello es así porque las normas que abarcan los elementos del tributo (hecho imponible, devengo, sujetos pasivos, base imponible y tipo de gravamen), por su propia naturaleza o esencia, no presuponen un aumento de los gastos públicos (45).

(43) Ello en virtud del artículo 72.1 CE; sobre esa distinción, de nuevo, HINOJOSA TORRALVO, J.J., «La Ley...», *cit.*, pp. 249-252.

(44) Véase el estudio de JIMÉNEZ DÍAZ, A., «La Ley ...», *cit.*, p. 307. Se decía sobre el papel, porque la práctica parlamentaria derivada del artículo 133.3 RC ha consolidado el uso interpretativo (como se sabe, de importante fuerza vinculante en Derecho parlamentario) conforme al cual se consulta al Gobierno, por lo que aquí, aunque implícitamente, se admite también la necesidad de conformidad gubernamental. Con esta lectura sí pudiera concluirse una restricción adicional a las Cámaras en relación a los demás proyectos de ley; véase CAZORLA PRIETO, L.M., *Comentarios a la Constitución*, Dir. GARRIDO FALLA, E., 2.ª ed. ampliada, Madrid, 1985, p. 2.021. También en el terreno de la práctica parlamentaria no debe olvidarse que tratándose de enmiendas al articulado (que no al estado de gastos) que supongan mayores gastos, entra en juego el artículo 111 RC, por lo que debe exigirse del Gobierno su conformidad para la tramitación de las mismas. En este sentido, MONTEJO VELILLA, S., «Aspectos del debate parlamentario de los Presupuestos para 1984», *HPE*, núm. 85, cree que ello es debido al problema de cuantificar el contenido de la enmienda, p. 132.

(45) En parecido sentido, HINOJOSA TORRALVO, J.J., «La Ley ...», *cit.*, p. 257. Si bien, será necesaria esa conformidad gubernamental tratándose de determinadas normas tributarias que puedan implicar una disminución de ingresos (por ejemplo, aquella que regula *ex novo* una exención dentro de un tributo preexistente), extremo que defiende DE MIGUEL CANUTO, E., «¿Qué es ...?», *cit.*, p. 631.

En otro orden de cosas, si se acepta la tesis del Tribunal de delimitar un contenido máximo de las leyes de presupuestos aparece un nuevo problema que sin duda resta solidez a esta doctrina jurisprudencial. Dado que el artículo 134.6 CE viene referido expresamente a las enmiendas que afectan a ingresos y gastos presupuestarios, esa limitación de la potestad legislativa de las Cámaras debe predicarse única y exclusivamente de ese núcleo estrictamente presupuestario, de lo que el Tribunal ha denominado núcleo mínimo, necesario, esencial o indisponible de la ley de presupuestos. En consecuencia, el artículo 134.6 CE no afecta a la regulación de materias que son extrañas a ese núcleo (entre otras, lo que el Tribunal ha llamado contenido eventual de tales leyes). En otras palabras, las normas que no vengan referidas a los ingresos y gastos presupuestarios (aun cuando guarden relación directa con la política económica del Gobierno de la que el Presupuesto es instrumento) carecen de la restricción procedimental repetidamente señalada, de tal forma que la constitucionalidad o no de la inclusión de las mismas en ley de presupuestos no procede que quede condicionada de unos límites que ni la CE ni los Reglamentos parlamentarios han previsto (46).

En contra de lo sustentado, bien es menester señalar que sí será de aplicación el artículo 134.6 CE a este contenido eventual cuando del mismo pueda inferirse y además cuantificarse un aumento de créditos o una disminución de ingresos. En este sentido, queda claro que el análisis por separado de las enmiendas que puedan presentarse en relación a estas materias puede arrojar dudas acerca de si de cada una de ellas pudiera derivarse un aumento de créditos. Ahora bien, la verificación de la existencia de tal aumento de gastos pudiera obtenerse de las cifras en que se traduzca la aplicación de la enmienda y el conjunto de la regulación de esa materia integrante del contenido eventual (47).

Sin embargo, este extremo no lo ha considerado el Tribunal. Clara muestra de ello es que en sus sentencias 76/1992 y 195/1994 declara inconstitucionales la regulación por ley de presupuestos de materias (recuérdese, en la primera de esas sentencias, la relativa a la autorización judicial para entrar en el domicilio del deudor previa acreditación de la deuda tributaria; y en la segunda, la concerniente a determinadas facultades tributarias de comprobación e investigación) que ni por asomo tienen incidencia alguna en el estado de ingresos y gastos. Más dudas podrían plantearse acerca de si de la regulación de la supresión de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana como corporaciones de Derecho público (declarada inconstitucional por la sentencia 178/1994) pudiera derivarse y cuantificarse una incidencia en el estado de ingresos y gastos. El Tribunal parece admitir que no, dado que, conforme a su doctrina, tal materia no se integra dentro del contenido eventual y constitucionalmente permitido de estas leyes (uno de cuyos condicionamientos, como se vio, es la relación directa de la materia con el estado de ingresos y gastos) (48).

---

(46) Véanse los trabajos de HINOJOSA TORRALVO, J.J. (p. 256), y PUNSET BLANCO, R. (p. 199), en la n. 18.

(47) De forma parecida se pronuncia CAZORLA PRIETO, L.M., *Comentarios a ... cit.*, pp. 2.022-2.023.

(48) De forma contraria, piensa GIMENO SENDRA, J.V., en su voto particular en esa sentencia 178/1994 (al que se adhiera RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.), que ven en la regulación de la supresión de esa corporación de Derecho público claramente una relación directa con los ingresos y el gasto públicos.

De lo hasta ahora dicho, puede concluirse que aun aceptando que la regulación del derecho de enmienda pudiera aparecer constitucionalmente articulada como una restricción de las competencias del poder legislativo en la tramitación de las leyes, de la misma no cabe deducir su carácter de ilegitimidad tratándose de la aprobación en ley de presupuestos de cualesquiera materias (todas, menos las expresamente prohibidas por la CE).

#### 4. Las restricciones que en materia tributaria prevé el artículo 134.7 CE.

Sobre la reducción expresada en el artículo 134.7 CE del papel de la ley de presupuestos como vehículo de reformas tributarias, el Tribunal, con especial énfasis, la ha justificado también en base a las peculiaridades y singularidades constitucionales que presenta tal ley; en concreto, afirma que esa limitación a la disponibilidad del legislador en la materia tributaria encuentra su fundamento en las restricciones que la propia CE impone al debate presupuestario (49). Sin embargo, como se ha

---

(49) A continuación, se procede a una breve descripción de esta jurisprudencia. En síntesis, partiendo de lo ya dicho en relación a la elaboración jurisprudencial del contenido y de la función de las leyes presupuestarias, la doctrina del TC es la que se expone seguidamente:

Primero. *Justificación de la limitación contenida en el precepto. Su ámbito de aplicación. Los imperativos del artículo 31.1 CE.* Las peculiaridades y singularidades constitucionales de la ley de presupuestos del Estado (ya descritas) determinan que la propia CE reduzca expresamente el papel de éstas como vehículo de reformas tributarias. En efecto, además del carácter instrumental del Presupuesto en relación con la política económica, esta limitación a la disponibilidad del legislador se encuentra justificada por las restricciones que la misma CE impone al debate presupuestario (SSTC 27/1981, FJ 2 *in fine*; 65/1987, FJ 4). En este contexto, la prohibición contenida en el precepto sólo es aplicable a las leyes de presupuestos generales, no a otras leyes aunque contengan normas presupuestarias o normas que, en ocasiones, figuran en leyes de presupuestos (SSTC 126/1987, FJ 5, 156/1987, FJ 3).

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

Segundo. *Creación de tributos, modificación de tributos y mera adaptación o adecuación circunstancial del tributo a la realidad.* La norma del artículo 134.7 CE prohíbe en todo caso la creación de tributos, pero veta también las modificaciones tributarias, salvo que éstas aparezcan previstas en una ley tributaria sustantiva. Sin embargo, no se exige esta habilitación legal a la ley de presupuestos tratándose de una mera adaptación o adecuación circunstancial del tributo a la realidad [STC 27/1981, FJ 2 y 3; el Tribunal sienta esa doctrina tras apuntar las posibles interpretaciones que pueden darse al término modificación tributaria (desde la muy estricta que la asimila a cualquier variación de los elementos integrantes del tributo, hasta la más amplia que la identifica con un cambio total en la naturaleza del impuesto; rechazando de forma expresa esta última), y tras apuntar que el artículo 134.7 CE ha adoptado una cierta solución de compromiso que considera tanto la flexibilidad del sistema tributario como la buena ordenación de la Hacienda Pública, concepciones presentes en el debate parlamentario del que surgió ese precepto constitucional. Respecto a la categoría que elabora el Tribunal consistente en la mera adaptación del tributo a la realidad, incluye aquellos elementos que para adecuar el tributo a la coyuntura no afecten a la naturaleza del impuesto, ni desvirtúen ninguno de sus caracteres esenciales].

Tercero. *Concepto de ley tributaria sustantiva.* La ley tributaria sustantiva a la que se refiere el artículo 134.7 CE es cualquier ley (propia del impuesto o modificadora de ésta) que, exceptuando la de presupuestos, regula los elementos concretos de la relación tributaria, y no su parte formal (SSTC 27/1981, FJ 3 y 8; 197/1992, FJ 3). En cuanto a la significación que deba darse a la exigencia constitucional de que la modificación aparezca prevista en una ley tributaria sustantiva, el Tribunal realiza el siguiente planteamiento. Entre las dos tesis extremas, una de las cuales interpreta que la ley tributaria sustantiva es el «precepto o conjunto de preceptos tributarios que están alojados en un cuerpo legal que no es la ley de presupuestos», no aceptable, pues trae causa de una concepción de ésta como ley en

visto, tal justificación en el marco de las leyes tributarias, por lo que respecta a las limitaciones del derecho de enmienda, se revela como inexacta (50).

Pero lo que aquí se pretende no es el análisis ni la fundamentación del artículo 134.7 CE, sino la alegación por el Tribunal de este precepto como restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo en caso de regular por ley de presupuestos una materia distinta de su contenido lógico (mínimo y eventual). Aquí merecen hacerse dos observaciones:

*Primera.* El límite impuesto por el artículo 134.7 CE a las leyes de presupuestos constituye sin duda una limitación material explícita, la única de carácter expreso a la libre disponibilidad del legislador para regular materias en ley de presupuestos.

*Segunda.* Una interpretación literal del artículo 134.7 CE conduce a que los límites que establece sólo pueden ser predicables de la materia tributaria. No cabe aplicarlos por analogía a otras materias distintas de las tributarias.

---

sentido exclusivamente formal, y la otra que la equipara con la «ley propia de cada tributo», tampoco asumible, pese a la letra del artículo 9 LGT, puesto que no responde a la realidad la idea de que cada tributo sólo es regulado por su ley propia, el Tribunal postula una especie de tercera vía por la que se inclina; así la ley tributaria sustantiva es la ley, no de presupuestos, que regula los elementos concretos de la relación tributaria, eludiendo cualquier generalización. STC 27/1981, FJ 3. Si bien, en el FJ 8 de esa misma sentencia, el Tribunal completa ese concepto al afirmar que los requisitos que determinan el concepto de ley tributaria sustantiva son que se trate de un precepto legal «integrado en un conjunto de normas que regulan directamente las figuras tributarias y se remiten a sus elementos concretos y no a su parte formal».

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

- (50) Esta interpretación es minoritaria en la doctrina. Entre esos pocos, pueden verse HINOJOSA TORRALVO, J.J., «La Ley ...», *cit.*, p. 257; DE MIGUEL CANUTO, E., «¿Qué es ...?», *cit.*, pp. 631-632. Sin embargo, la mayoría de la doctrina (sobre todo del Derecho financiero), de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal, ha visto en el artículo 134.7 CE tal justificación. Aquí, el discurso utilizado si se formula en líneas generales es el siguiente. La norma del artículo 134.7 CE supone un freno en beneficio de las propias Cortes Generales, de tal forma que les viene a decir en términos simples y claros: podéis modificar tributos en la ley de presupuestos, pero como la finalidad fundamental de ésta es regular los PGE y en la tramitación de esa ley anual hay restricciones impropias de otras leyes (esencialmente, presiones de urgencia y limitaciones constitucionales a la iniciativa legislativa y al derecho de enmienda), sólo regularéis modificaciones tributarias en ley de presupuestos, cuando os lo hayáis planteado y resuelto así en una ley tributaria sustantiva que cuente con las garantías precisas; CAZORLA PRIETO, L.M., «Ley Tributaria sustantiva y Decreto Ley en materia tributaria», *CT*, núm. 51, 1984, p. 265. También, por ejemplo, RODRÍGUEZ BEREJO, A., «La Ley...», *cit.*, p. 240; MARTÍNEZ LAFUENTE, A., «Ley de Presupuestos e inconstitucionalidad», *REDF*, núm. 25, 1980, p. 65; FALCÓN Y TELLA, R., «La habilitación ...», *cit.*, pp. 35-38; MARTÍN QUERALT, J., *Jurisprudencia financiera y tributaria Constitucional*, vol. I, Madrid, 1983, p. 107; o ALIAGA AGULLÓ, E., «Ley de Presupuestos y reforma tributaria: análisis de una larga experiencia (1979-1994)», *REDF*, núm. 81, 1994, pp. 121-123.

En consecuencia, esta limitación queda intacta cualquiera que sea el contenido, más o menos amplio, que desee otorgarse a dicha ley. Ya se defienda que la ley de presupuestos ha de tener un tope material máximo, ya se reconozca que puede regular cualquier materia, lo que queda claro es que esa limitación siempre está ahí. En otras palabras, no existe relación entre esta limitación material referida a la materia tributaria y el resto del contenido de las leyes de presupuestos. Por tanto, de nada sirve alegar, como ha hecho el Tribunal, el artículo 134.7 CE para pretender delimitar un contenido máximo de las leyes de presupuestos (51).

Pero, puestos a intentar explicar y salvar esta jurisprudencia, sólo se entendería la invocación que del precepto ha hecho el Tribunal si se llegara al entendimiento de que existe una estrecha relación entre esa limitación material de carácter tributario (art. 134.7 CE) y el restante contenido de la ley de presupuestos (art. 134.2 CE). Ahora bien, este extremo no se comparte, pues para admitir tal explicación debiera interpretarse el artículo 134.7 CE más allá de su letra, esto es, defendiendo su aplicabilidad a la materia no tributaria. De todas formas, el Tribunal no ha descendido a tal aspecto y se ha limitado a alegar sin más, de forma genérica y reiterada, el artículo 134.7 CE como una de las peculiaridades de estas leyes.

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

## 5. Las limitaciones de carácter temporal del artículo 134.3 CE.

Si bien no las invoca el Tribunal en esta jurisprudencia, conviene apuntar que parte de la doctrina ha visto en las prisas y urgencias en la aprobación del Presupuesto una de las manifestaciones de la restricción en el debate parlamentario. Por tanto, pudiera también integrarse como un elemento más de la especialidad procedimental para justificar un contenido máximo de las leyes de presupuestos. En este sentido, el discurso viene a ser el siguiente: si ya de por sí es escaso el tiempo con el que cuentan las Cámaras para despachar el Presupuesto, como para que al mismo tiempo se les obligue a deliberar sobre materias sin incidencia presupuestaria; en todo caso, será menor, y su estudio más acelerado, el tiempo de deliberación de una materia no presupuestaria si se incluye en un proyecto de PGE que si es objeto de un proyecto independiente. Estas circunstancias aconsejan limitar el contenido de la ley de presupuestos a lo estrictamente presupuestario o lo directamente relacionado con ello (52).

(51) En parecido sentido, JIMÉNEZ DÍAZ, A., «La Ley ...», *cit.*, pp. 309-310.

(52) En este sentido, CAZORLA PRIETO, L.M., «Las Cortes Generales ante los Proyectos de Ley de Presupuestos Generales del Estado», *RCG*, núm. 3, 1984, p. 75. Fuera de nuestras fronteras, por ejemplo, en Derecho alemán se ha aducido por la doctrina de ese país la claridad procedimental para fundamentar que en el procedimiento legislativo presupuestario el poder legislativo debe estar libre de todas aquellas materias que le impidan centrarse en el debate del Presupuesto. A favor de ello se traen diversos argumentos; por ejemplo,

La experiencia confirma que el Gobierno suele agotar ese plazo constitucionalmente previsto del que dispone para la presentación del proyecto de PGE. Este hecho obliga a que el Parlamento, en ese plazo de tres meses antes de que expire los Presupuestos del ejercicio anterior, por lo general de forma bastante acelerada, los deba examinar y enmendar, y definitivamente aprobar la ley que los contiene. La cuestión es saber si de tal situación fáctica (que puede o no producirse) debe obligatoriamente deducirse siempre una restricción (ilegítima) en la actuación de los parlamentarios si se la compara con la del debate parlamentario ordinario. Desde una estricta perspectiva constitucional, que no de posibilismo, conveniencia u oportunidad, la respuesta ha de ser necesariamente negativa. Por varias razones. Entre otras, la discusión en breve plazo de tiempo de preceptos técnicos muy concretos y entremezclados no implica una restricción de los derechos que los Diputados y Senadores gozan en el marco del debate parlamentario, sino, lo más, la necesaria especialización de los mismos. Además, también en el marco del debate parlamentario no presupuestario pueden originarse situaciones parecidas, de las que desde luego no se extraen idénticas consecuencias en el orden de limitar materialmente una determinada norma (53).

La conclusión a la que puede llegarse es fácil: el hecho de que los PGE deban debatirse por las Cortes en breve período de tiempo (en ocasiones con urgencia) no determina una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo que dé pie a una delimitación material de la ley de presupuestos.

## 6. Un problema argumentativo: la prueba de la concurrencia de tales restricciones.

Las consideraciones que hasta ahora se han hecho sobre el principio de peculiaridad procedimental en la tramitación de la ley de presupuestos que pudiera derivarse de los apartados 1, 3, 6 y 7 del artículo 134 CE dan lugar a apuntar un nuevo problema, que si bien no ha sido tratado directamente por el Tribunal si subyace en algunos de los votos particulares ya citados. Se trata de un problema de carácter argumentativo: la prueba de la concurrencia de esas restricciones que las Cámaras pudieran padecer en el debate presupuestario, caso de aprobar materias sin incidencia presupuestaria en una ley de presupuestos. Sobre el respecto, se pueden formular dos posiciones, la primera de las cuales parece ser la acogida por el Tribunal en sus argumentaciones:

- a) El debate de materias extrapresupuestarias podría provocar un retraso en la aprobación de la ley;
- b) Al tratarse de un debate más político que técnico-jurídico, las materias no presupuestarias no se estudiarían adecuadamente;
- c) Se evitarían posibles conflictos políticos, pues la falta de acuerdo del *Bundesrat* sobre las materias no presupuestarias podría llevar a un rechazo en bloque de la ley de presupuestos.

Parecidas argumentaciones ha vertido la doctrina italiana en relación al artículo 81 Cost. para reducir la ley de presupuestos a la materia estrictamente presupuestaria. Sin embargo, también debe afirmarse que tales argumentaciones vienen impuestas por la literalidad de los artículos 110.4 GG y 81 Cost. que, a diferencia del artículo 134 CE, reducen expresamente el contenido de estas leyes a la materia rigurosamente presupuestaria. Por ejemplo, en Derecho alemán, véase GARCÍA FRÍAS, A., «Límites materiales y temporales a la Ley de Presupuestos en el Derecho alemán», *RDFHP*, núm. 229, 1994, pp. 32-33.

- (53) Así, en ocasiones, en la tramitación de leyes no presupuestarias las Cortes actúan con una celeridad aún superior que la referida a la de PGE. Y ello sin olvidar aquellos supuestos en los que se tramitan proyectos de ley por el trámite de urgencia, por citar algunas. Véase JIMÉNEZ DÍAZ, A., «La Ley ...», *cit.*, p. 310.

*Primera.* Basta el riesgo, en abstracto, de que con motivo de la regulación por ley de presupuestos de una materia extraña a ella, el Gobierno pueda sustraerla a la plena y genuina deliberación de las Cortes Generales, para tachar esa regulación de inconstitucional desde una perspectiva formal, y justificar así una interpretación estricta del contenido propio de la ley de presupuestos. Tal afirmación parece tener sustento en la propia doctrina del Tribunal, pues en ninguna de las tres sentencias en las que se ha pronunciado a favor de la inconstitucionalidad de determinadas regulaciones materiales por ley de presupuestos ha descendido a analizar si de los debates parlamentarios de aprobación de las mismas, recogidos en los correspondientes Diarios de Sesiones de las Cámaras, pudieran derivarse tales restricciones (54). Además parece confirmarse este criterio si se echa mano de su jurisprudencia anterior (55).

*Segunda.* Es preciso descender al debate parlamentario propiamente dicho, para verificar si las Cámaras ejercitaron libremente su función al incluir en ley de presupuestos la regulación de materias no presupuestarias, o si por el contrario el Gobierno entorpeció o impidió tal ejercicio. Esta posición parece ser la sustentada en algunos de los votos particulares disidentes ya expuestos (56).

De forma próxima a esta segunda posición, y de forma general para los vicios del procedimiento legislativo, se cree aquí que la concreción de los supuestos de posible alteración de la formación de la voluntad de las Cámaras no debe hacerse sólo en abstracto sino yendo también al análisis de todas las circunstancias que concurren en un concreto procedimiento legislativo en relación a los preceptos invocados en el proceso constitucional (por ejemplo, si se invoca el artículo 134.6 CE y los preceptos reglamentarios que lo desarrollan, es necesario analizar todos aquellos extremos que han estado presentes en la tramitación de la ley presupuestaria, para comprobar si de los mismos, en su caso, puede deducirse que se ha producido una restricción del derecho de enmienda del que gozan las Cámaras). Ahora bien, todo ello no significa reducir el artículo 134 CE a una mera consideración empírica de cómo se desarrolló ante las Cámaras la tramitación de un determinado precepto sospechoso de inconstitucionalidad. Lo que aquí se defiende es que, a nivel de técnica argumentativa, se analicen las normas alegadas con la sola finalidad de deducir si de las mismas, en un concreto proceso, pueden derivarse efectivas restricciones en la actuación de los Diputados y Senadores (57).

(54) Aunque sí lo hace en su sentencia 65/1987, FJ 5. Fíjese que el Ponente de esta sentencia, LÓPEZ GUERRA, L. posteriormente mantiene tal criterio en los votos particulares que suscribe.

(55) Por ejemplo, en su sentencia 88/1989 donde viene a considerar ajena a su jurisdicción «efectuar ponderaciones y apreciaciones puramente fácticas», FJ 3. En este sentido, GIL CREMADES, R., «Ley de ...», *cit.*, pp. 97-98.

(56) Como se ha enunciado, el voto particular de LÓPEZ GUERRA, L. en la sentencia 76/1992 cuando afirma «...no hay datos que permitan suponer de modo alguno que el legislador haya podido ver reducida su capacidad de examen de la norma de que se trata, de formulación y enmiendas, y de discusión y votación en Pleno y Comisiones. No aparecen, pues, indicios de que, en palabras de la opinión del Pleno, la norma cuestionada haya podido "suponer una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen o enmienda sin base constitucional" (fundamento jurídico 5.º)»; de idéntico texto, en relación a este aspecto, es su voto particular (al que se adhiere CRUZ VILLALÓN, P.) en la sentencia 178/1994. Ambos Magistrados se remiten a lo dicho en su nuevo voto particular en la sentencia 195/1994.

(57) De parecida opinión, JIMÉNEZ DÍAZ, A., «La Ley ...», *cit.*, p. 312 en texto y en n. 31. Véase también lo sustentado por RAMALLO MASSANET, J., «Modificación de ...», *cit.*, p. 138-139.

En la jurisprudencia estudiada (no en otra, como se verá), esto se echa a faltar en las argumentaciones del Tribunal. Esto es, se limita a invocar determinadas normas, sin descender al análisis de algunas de ellas cuando son de carácter infraconstitucional (Reglamentos de las Cámaras); y, es más, en los procesos concretos en que ha tenido ocasión de pronunciarse, el Tribunal no ha entrado a determinar en concreto si de las normas que invoca en su discurso pudieran derivarse verdaderas restricciones a la actuación parlamentaria para fundamentar una declaración de inconstitucionalidad.

## 7. La doctrina del Tribunal y su jurisprudencia anterior sobre el principio procedimental.

Queda claro que el Tribunal ha utilizado el principio de procedimiento para declarar la inconstitucionalidad de la regulación de una materia no presupuestaria por haber sido tramitada por un procedimiento presupuestario que presenta restricciones adicionales respecto del procedimiento ordinario. En otras palabras, para el Tribunal la inconstitucionalidad de esa regulación se fundamenta en la confusión de procedimientos legislativos, de tal forma que el procedimiento por el que efectivamente se ha regulado (el presupuestario) presenta ciertas peculiaridades que no contiene el procedimiento constitucionalmente idóneo para esa regulación (el ordinario).

No es la primera vez que el Tribunal ha acudido a este principio procedimental. Baste recordar algunas de las resoluciones en que se ha enfrentado con la posible inconstitucionalidad de determinadas regulaciones legales por la existencia de vicios en el procedimiento legislativo. Por ejemplo, las sentencias 108/1986 (en relación a la Ley Orgánica del Poder Judicial) o 99/1987 (sobre la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública). En ellas el Tribunal se muestra prudente a la hora de declarar la inconstitucionalidad de una ley por vicios de carácter procedimental. En este contexto, admitiendo expresamente tal posibilidad y teniendo presente el principio democrático (art. 1.1 CE), el Tribunal ha dejado claro que sólo cuando se trate de una infracción sustancial que afecte gravemente al proceso de formación de la voluntad legislativa en el seno de las Cámaras, tal vicio procedimental generará inconstitucionalidad. A *sensu contrario* todo vicio procedimental sin ese carácter sustancial no comportará tal declaración (58). También en estas resoluciones, el Tribunal, en su argumentación, considera las situaciones fácticas presentes en cada procedimiento en relación a las normas constitucionales y/o reglamentarias que les son aplicables para llegar a esa doctrina.

Sin embargo, el Tribunal en sus sentencias 76/1992, 178 y 195/1994 (en las que, como se ha visto, utiliza entre otros el criterio procedimental en orden a fundamentar su doctrina sobre la limitación material de las leyes de presupuestos) parece desviarse de su jurisprudencia anterior, o, cuando menos, de los elementos que utiliza en su argumentación. En efecto, el Tribunal no ha ido más allá de sustentar que el procedimiento legislativo presupuestario presenta una serie de restricciones que afectan a las competencias del poder legislativo, de tal forma que la utilización de este procedimiento para la tramitación de materias diferentes de la presupuestaria comporta que esas restricciones sean ilegítimas. En consecuencia, pese a su anterior jurisprudencia, ahora, el Tribunal:

---

(58) Por ejemplo, tal es el criterio sustentado en la sentencia 108/1986 en la que el Tribunal considera no sustancial el vicio consistente en la omisión de un informe de carácter previo a la tramitación parlamentaria.

*Primero.* No hace distinciones entre vicios sustanciales y aquellos otros sin tal naturaleza;

*Segundo.* Faltando esa distinción, tampoco trae a colación una posible infracción del principio democrático del artículo 1.1 CE;

*Tercero.* Como se vio, en su argumentación no desciende al análisis de los preceptos aplicables en relación al conjunto de las circunstancias presentes en cada proceso.

De todo ello, puede derivarse la duda acerca de si se ha instaurado con esta jurisprudencia constitucional una nueva doctrina que consagra el procedimiento por sí mismo (59), de manera que la concurrencia de vicios en el procedimiento legislativo siempre debe comportar una declaración de inconstitucionalidad, sin atender al hecho del carácter sustancial o no de los mismos.

## 8. Algunas consecuencias de esta doctrina.

La utilización por el Tribunal del principio procedimental comporta que con esta doctrina se dé un toque de atención al legislador. Esta advertencia, en general, se traduce en que las Cámaras no podrán tramitar a través de cada uno de los procedimientos legislativos otros proyectos que no sean los que en los Reglamentos de las Cámaras se contemplan. Esta consecuencia, general, en relación al caso concreto que se estudia conlleva sin más consideraciones de carácter material la inconstitucionalidad de la tramitación de materias propias de ley ordinaria a través del cauce procedimental que los Reglamentos parlamentarios prevén para las leyes de presupuestos. Y ello sin tener en cuenta (como se vio) si el precepto que aparece como infringido aparece en la CE o bien es estrictamente reglamentario (esto es, previsto en los Reglamentos de las Cámaras sin cobertura constitucional expresa).

Pero la *vis expansiva* de esta doctrina también se predicará respecto de la propia doctrina del TC, e incluso de la jurisprudencia ordinaria. En efecto, con esta especie de «sacralización del procedimiento en sí mismo considerado» que parece derivarse de esta doctrina, el Tribunal deberá declarar la inconstitucionalidad de todo vicio procedimental sea o no sustancial, sin contemplar, pues, el principio democrático, y además sin entrar en el análisis de las circunstancias que pudieran rodear la tramitación en sede parlamentaria de la norma en cuestión. Incluso, si bien en un ámbito diferente al legislativo como es el reglamentario, la *vis aleccionadora* de la doctrina del TC podría llegar a los Tribunales contencioso-administrativos que, como es sabido, por lo general han mantenido un criterio laxo al declarar la nulidad de los reglamentos administrativos en los que se pudiera apreciar un vicio procedimental (60).

(59) JIMÉNEZ DÍAZ, A., en «La Ley ... », *cit.*, que se pronuncia en idéntico sentido (véase el apartado «Los vicios del procedimiento legislativo en la jurisprudencia constitucional anterior», pp. 311-313), utiliza la expresión «sacralización del procedimiento en sí mismo considerado», pp. 313 y 322. Asimismo, sostiene que la alteración sustancial del procedimiento legislativo «no puede hacerse desde el *a priori* que implica afirmar las genéricas restricciones que el procedimiento presupuestario pueda incorporar», pues de ello se podría llegar a que «la mera incorrección en la utilización de los procedimientos (sin considerar sus consecuencias reales) vicia de inconstitucionalidad la ley así tramitada», p. 313.

(60) Sobre estas consecuencias, nuevamente, en su brillante estudio, JIMÉNEZ DÍAZ, A., «La Ley ... », *cit.*, pp. 320-324.

## 9. La aplicabilidad de la doctrina del Tribunal sobre el artículo 134.6 CE a las leyes de presupuestos autonómicas.

El Tribunal ha dicho lo suyo en relación a la aplicabilidad de su doctrina sobre el artículo 134 CE a las leyes de presupuestos de las CC.AA. A juicio del alto Tribunal, ni del artículo 134.7 CE, ni de otros principios constitucionales (entre ellos el de legalidad tributaria del art. 31.3 CE, aplicables a todos los poderes públicos, estatales o autonómicos) (61), ni del artículo 133.2 CE (sobre la potestad de las CC.AA. de establecer y exigir tributos de acuerdo con la CE y las leyes) puede derivarse un principio general de prohibición de modificar tributos por medio de las leyes de presupuestos autonómicas o forales, sin la previa habilitación de una ley tributaria sustantiva.

Por un lado, a tal constatación llega el Tribunal a partir de un análisis sistemático y de la dicción literal de las diversas reglas contenidas en el artículo 134 CE (entre ellas, la del apartado 2); en efecto, siempre a juicio del Tribunal, los diversos requisitos procesales y materiales que en ese precepto constitucional se consagran lo son de las leyes de presupuestos del Estado, por tanto de una institución estatal, en concreto de una fuente normativa del Estado, entendido este último término en sentido estricto como organización central o general del Estado. De ello, el Tribunal con carácter general, precisa que no pueden inferirse de las normas constitucionales que regulan instituciones estatales, sin más, reglas y principios de aplicación, por vía analógica, a las instituciones autonómicas homólogas (62). Por otro lado, aprecia el Tribunal, del artículo 133.2 CE tampoco puede concluirse aquel principio general de prohibición, dado que tal precepto, además de referirse al establecimiento (que no modificación) de tributos, tan sólo se limita a decir que ese poder tributario de las CC.AA. queda condicionado a la CE y a las leyes, lo que se convierte en una tautología, pues lo que realmente se trata de determinar es si la CE consagra esa prohibición (63). Completando su discurso, concluye el Tribunal que dado que de la CE no se deduce la aplicabilidad del segundo inciso del artículo 134.7 a las leyes de presupuestos autonómicas, habrá que estar al bloque de constitucionalidad, examinando caso por caso las disposiciones relativas al ejercicio de la potestad legislativa autonómica que en materia tributaria aparecen contenidas en los respectivos EE.AA. (64), y a las leyes estatales que, dentro del marco constitucional, delimitan las competencias del Estado y de las CC.AA. En relación a esto último, afirma el Tribunal que tampoco en la LOFCA se contiene la exclusión de las leyes de presupuestos como fuente normativa de modificación de tributos sin previa habilitación legal (65).

Por último, el Tribunal afirma sin titubeos que su propia doctrina, en el marco del artículo 134.2 CE, sobre las restricciones de las facultades de debate y enmienda que sufre el órgano legislativo en la tramitación de este tipo de leyes en relación con la de otros proyectos o proposiciones

(61) Principios generales comunes, que garantizan una homogeneidad básica, conforme a la cual se configura el régimen jurídico de la ordenación de los tributos como un verdadero sistema, asegurador de su unidad (exigencia de la igualdad de los españoles) y compatible con las competencias tributarias de las CC.AA. y con la autonomía financiera y presupuestaria de las mismas; STC 116/1994, FJ 5.

(62) STC 116/1994, FJ 5. Cita aquí el Tribunal para apoyar esa precisión su Auto 428/1989 y su sentencia 179/1989 (FJ 7); y en relación a esos principios generales comunes, la STC 19/1987.

(63) STC 116/1994, FJ 5 *in fine*.

(64) SSTC 116/1994, FJ 6; 149/1994, FJ único.

(65) STC 116/1994, FJ 6 *in fine*. Tal afirmación la vierte el Tribunal tras traer a colación al artículo 17 y las disposiciones final y adicional segunda (esta última en relación al caso concreto navarro) de la LOFCA.

de ley, es también aplicable a las leyes de presupuestos autonómicas, siempre que tales peculiaridades o especificidades realmente existan (66).

El problema aquí planteado es verificar si a través de una interpretación analógica las diferentes reglas que contiene el artículo 134 CE son aplicables a las leyes de presupuestos autonómicas. Para lo cual, el Tribunal acude a la CE y al bloque de la constitucionalidad. En este sentido, nada dice la CE sobre el ámbito material de las leyes de presupuestos autonómicas, ni sobre si la tramitación parlamentaria de las mismas puede restringir los derechos de los parlamentarios en relación a la tramitación de enmiendas, ni si gozan los Gobiernos autonómicos de facultades de conformidad para con las enmiendas que supongan aumento de gastos, ni si estas leyes pueden crear tributos, o modificarlos sin previa ley tributaria sustantiva. Todos esos aspectos los regula expresamente la CE para las leyes de presupuestos del Estado. En consecuencia, para las autonómicas habrá que estar a la posible regulación que de esos aspectos se haga en el bloque de la constitucionalidad, en especial en los respectivos EE.AA. y en la LOFCA.

Hasta aquí el razonamiento del Tribunal se presenta como impecable, mereciendo esta doctrina un juicio favorable (67). Sin embargo, mayores problemas plantea la afirmación del Tribunal conforme a la cual su propia jurisprudencia sobre las restricciones del derecho de enmienda que sufren los órganos legislativos en la tramitación de este tipo de ley es perfectamente aplicable a las leyes de presupuestos de las CC.AA., en el caso de que tales peculiaridades realmente existan como tales. No se puede estar de acuerdo con lo sustentado en este punto por el Tribunal. Sencillamente porque aun cuando esas restricciones aparezcan como tales en los respectivos Reglamentos parlamentarios autonómicos, éstos no integran el bloque de la constitucionalidad al que hace referencia el artículo 28 LOTC, y en consecuencia tales Reglamentos parlamentarios no pueden ser tenidos en cuenta por el Tribunal como parámetros para fundamentar un juicio acerca de la constitucionalidad o no de las normas en cuestión.

## 10. A modo de conclusiones.

1. El principio de procedimiento como criterio general de ordenación normativa ha sido puesto de relieve por la doctrina. Uno de los esquemas teóricos de afirmación del principio (SANTAMARÍA PASTOR) lleva a la siguiente consideración: la infracción del principio procedimental sólo genera la inconstitucionalidad de las leyes de presupuestos que han regulado materias que expresamente les están prohibidas por la CE (esto es, las del art. 134.7 CE), pero no otras (por ejemplo, las que integran el contenido eventual).

(66) STC 116/1994, FJ 8 *in fine*. Esa doctrina no la aplica el Tribunal al caso concreto que resuelve esta sentencia, pues del Reglamento del Parlamento Foral de Navarra no se deducen peculiaridades en la tramitación de las leyes de presupuestos en relación con los demás proyectos de ley.

(67) Dado lo reciente de esta jurisprudencia, la doctrina todavía no ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre la misma. Pero, en general, han sido pocos los estudios acerca de la aplicabilidad de las diversas normas del artículo 134 CE a las leyes de presupuestos autonómicas. Entre esos pocos, merecen citarse los de DE LA PEÑA VELASCO, G., «La prohibición de crear tributos por las leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas», *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. IV, IEF, Madrid, 1984, pp. 2.579 y ss.; GRANADO HIJELMO, I., «La jurisprudencia constitucional sobre las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y el procedimiento parlamentario de las Leyes Autonómicas de Presupuestos», *V Jornadas de Derecho parlamentario*, Madrid, enero de 1994; ZORNOZA PÉREZ, J.J., «La Ley de Presupuestos y el sistema de fuentes del Derecho: en torno a la STC 76/1992, de 14 de mayo», *cit.*, en concreto, pp. 373-376.

2. La peculiaridad relativa a la iniciativa legislativa en la presentación del proyecto de PGE (art. 134.1 puesto en conexión con el art. 87.1 CE) en nada resulta alterada por el hecho de pretender defender desde la CE ya sea un contenido máximo, ya sea un contenido más amplio de las leyes de presupuestos.
3. La singularidad centrada en las denominadas limitaciones del derecho de enmienda que en los términos del artículo 134.6 CE sufren las Cortes Generales, no genera una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo tratándose de la aprobación en ley de presupuestos de cualesquiera materias (a excepción de las expresamente prohibidas por la CE). A ello se llega a partir de las siguientes consideraciones. La norma del artículo 134.6 CE sólo opera una vez aprobados los PGE y no durante el debate presupuestario propiamente dicho. Además, de los Reglamentos de las Cámaras se llega a que en todas las leyes, también las no presupuestarias, las enmiendas que impliquen aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios quedan sujetas a la exigencia de conformidad gubernamental. Incluso, el régimen jurídico aplicable a las enmiendas a la ley de presupuestos se presenta en algún aspecto de forma menos restrictiva que el que se predica respecto de las demás leyes. Por otro lado, de aceptar las tesis del Tribunal aparece un nuevo problema: el artículo 134.6 CE sólo es predicable del contenido esencial, pero no del contenido eventual de las leyes de presupuestos.
4. La limitación expresa que para la materia tributaria prevé el artículo 134.7 CE no se ve perturbada por el hecho de pretender amparar o no un límite máximo del contenido de las leyes de presupuestos.
5. La limitación de carácter temporal que señala el artículo 134.3 CE, que pudiera centrarse en el debate urgente y sumario por las Cortes Generales de los PGE, no comporta una restricción ilegítima de las competencias parlamentarias que posibilite la delimitación de un contenido máximo de la ley de presupuestos.
6. A nivel argumentativo, el Tribunal en la jurisprudencia estudiada no ha descendido al análisis de las circunstancias concurrentes en cada uno de los procedimientos legislativos para verificar la existencia de auténticas restricciones ilegítimas a la actuación parlamentaria.
7. Esta jurisprudencia constitucional parece desviarse de la doctrina anterior sobre vicios en el procedimiento legislativo.
8. La fuerza expansiva de esta doctrina alcanza al legislador que en materias propias de ley ordinaria deberá ser extremadamente celoso al tramitarlas por el procedimiento previsto en los Reglamentos de las Cámaras. Pero también llega al propio Tribunal que deberá sostener una doctrina rígida acerca del principio de especialidad procedimental.
9. Se considera correcta la doctrina del Tribunal acerca de la no aplicabilidad de las diversas reglas del artículo 134 CE a las leyes de presupuestos autonómicas. Sin embargo, incluso aceptando la jurisprudencia sobre el artículo 134.2 CE, plantea serias dudas la aplicabilidad de su propia doctrina sobre las restricciones del derecho de enmienda a las leyes de presupuestos autonómicas, pues con esta jurisprudencia parece que se integran los Reglamentos parlamentarios autonómicos dentro del bloque de la constitucionalidad, esto es, como parámetros que permiten fundamentar un juicio de constitucionalidad de las normas cuestionadas.