
Límites constitucionales al contenido material de las Leyes de Presupuestos del Estado

Juan Antonio TOSCANO ORTEGA

Congreso de los Diputados, Madrid, 2005, 644 págs.

No es ésta la primera vez que un trabajo del profesor TOSCANO ORTEGA se asoma a las páginas de esta Revista, puesto que hace algunos años ya publicó un artículo sobre «El contenido de las leyes de Presupuestos del Estado y las restricciones que sufre el Parlamento en la tramitación de estas leyes: un análisis de jurisprudencia constitucional» (núm. 172, 1997, págs. 33-60) que, junto a otros trabajos aparecidos en diferentes publicaciones seriadas –así pueden citarse: «La función y el contenido de las Leyes de Presupuestos del Estado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», aparecido en la *Revista Vasca de Administración Pública* (núm. 47, 1997, págs. 173-233); «Balance de la jurisprudencia constitucional sobre el contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado: a propósito de la STC 61/1997 (Ley del Suelo)», en la *Revista Española de Derecho Constitucional* (núm. 54, 1998, págs. 287-309) y «La fuerza de ley del contenido constitucionalmente lícito de las Leyes de Presupuestos del Estado: a propósito de la sentencia de la Audiencia Nacional sobre retribuciones de los funcionarios para 1997», en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional* (núm. 1, 2001, págs. 1.889-1.932)–, fueron preparando el camino de lo que sería su Tesis doctoral, defendida en la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona en 2003, antecedente ya inmediato de este excelente libro sobre la función constitucional de la Ley de Presupuestos a la luz de las previsiones normativas contenidas en la *norma normarum* y según se desprende de la interpretación aportada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

El trabajo del que damos noticia se ha estructurado en siete capítulos precedidos de un prólogo de Marc CARRILLO, Catedrático de Derecho Constitucional de la citada Universidad y unas páginas de presentación, agradecimientos e introducción escritas por el propio autor. Al final de la obra aparecen las conclusiones alcanzadas en la investigación y una amplia reseña bibliográfica.

Al comienzo del estudio ya se pone de manifiesto el abultado número de cuestiones de densa carga dogmática que conlleva la construcción de una doctrina sobre la naturaleza jurídica y el contenido de las Leyes de Presupuestos en el sistema constitucional español de fuentes. Entre otras, el autor destaca: «el significado y alcance de la función presupuestaria y su relación con la función legislativa; la naturaleza jurídica de la Ley de Presupuestos (ley "formal" y/o "material") y su fuerza; los principios que informan de las relaciones entre leyes, en especial, la viabilidad de novedosos criterios de ordenación normativa en los últimos años planteados por nuestra doctrina, como la "función" o "fin" constitucionales y la "especialidad procedimental"; la virtualidad del principio de seguridad jurídica como freno desde la Constitución ante los efectos negativos de la descodificación o de la poco depurada técnica de hacer leyes que degenera en proliferación, degradación e inestabilidad legislativas; o, finalmente, la cuestión de si ha de ser el Tribunal Constitucional o el legislador (y, junto a éste, otros órganos participantes en la producción legislativa) quienes ofrezcan una solución desde el Ordenamiento constitucional a esa práctica unánimemente denunciada de regular desordenadamente en las leyes anuales de presupuestos materias de la más diversa

índole, o de utilizarlas como vehículo de reforma sustancial del Ordenamiento jurídico público (esto es, en otras palabras: si tales prácticas legislativas en sí mismas constituyen un problema que debe obtener respuesta desde el juicio de constitucionalidad; o si la solución ha de buscarse principalmente en la mejora de la calidad técnica de las leyes en general y de las de presupuestos en particular)».

El primer capítulo sirve para presentar el problema de la expansión del ámbito material de las Leyes de Presupuestos del Estado, describiendo las respuestas que se han ofrecido a esa cuestión desde la doctrina científica, el legislador, el Gobierno, los Tribunales de Justicia, algunos órganos consultivos y, especialmente, el Tribunal Constitucional, que ha formulado la doctrina sobre los límites constitucionales al contenido material de estas leyes.

Una vez presentada la expansión del ámbito material y la doctrina constitucional sobre los límites de las leyes de Presupuestos estatales, el autor se detiene, en el capítulo segundo, en el examen de los criterios para la delimitación del contenido facultativo de las mismas, destacando los problemas que se plantean a la hora de identificar las materias susceptibles de integrar esa categoría elaborada por la jurisprudencia constitucional. Con carácter previo a dicho análisis, se efectúan algunas consideraciones sobre el contenido necesario de las leyes presupuestarias (art. 134.2 CE), lo que permite sentar algunas bases para el posterior desarrollo del estudio.

Posteriormente, en los capítulos tercero a sexto, se consideran los tres criterios de fundamentación de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre los límites materiales al contenido de las leyes de Presupuestos estatales, esto es, los criterios «funcional», «procedimental» y el relativo a la seguridad jurídica.

Concretamente, el capítulo tercero se centra en el tratamiento de la función constitucional de las leyes de Presupuestos estatales. Allí se analiza si estas leyes son de contenido constitucionalmente definido y reservado de forma exclusiva a esa función constitucional, concluyendo el carácter impreciso y falto de consolidación del criterio funcional en tanto que argumento para proporcionar una respuesta segura sobre lo que como máximo puede contener una Ley de Presupuestos.

Aunque resulten innegables algunas especialidades materiales y procedimentales con que el artículo 134 de la CE configura la Ley de Presupuestos frente al resto de leyes ordinarias –*v. gr.* su carácter anual y su contenido mínimo e indisponible (apartado 2.º); la prohibición de creación de tributos en cualquier caso, así como de procurar su modificación si no cuenta para esto último con la autorización previa de una ley tributaria sustantiva (apartado 7.º), o el «remedio» para los supuestos de falta de aprobación del Presupuesto, es decir, la prórroga automática de los Presupuestos del ejercicio anterior (apartado 4.º)–, el recorrido sobre este criterio de la especialidad procedimental que el Tribunal Constitucional ha empleado para justificar la reducción material del contenido de estas leyes, no es compartido por el autor, que denuncia la insuficiencia del mencionado criterio y defiende una concepción amplia del ámbito material de las leyes de Presupuestos del Estado. En su opinión, la utilización de dicho criterio genera una restricción ilegítima de las competencias del Parlamento cuando se le impide, en el ejercicio de su función legislativa, introducir por medio de dichas leyes las materias que considere de conveniente regulación salvo, claro está, las regulaciones materiales expresamente vedadas por la Constitución a tal tipología normativa.

Como quiera que suele afirmarse que las leyes de Presupuestos no constituyen la sede normativa técnicamente adecuada para la incorporación en el ordenamiento jurídico de regulaciones de materias heterogéneas, con poca o nula incidencia en la materia presupuestaria, máxime cuando afectan a sectores codificados del ordenamiento –afirmación que suele justificarse con argumentos varios, especialmente razones de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y/o de buena técnica legislativa–, los capítulos quinto y sexto del trabajo abordan la incidencia de esta suerte de razonamientos en la delimitación material de las leyes presupuestarias.

En el capítulo quinto se analizan la configuración constitucional del principio de seguridad jurídica y algunas amenazas contra el mismo en el marco del sistema de fuentes caracterizado en la actualidad por la degradación, la inestabilidad y la proliferación normativas. Asimismo, se trata su conexión con la técnica legislativa, con especial incidencia en la homogeneidad material y estructura formal de las leyes; y, por último, íntimamente relacionado con lo anterior, se considera la codificación de las normas (la prohibición de incorporar normas típicas de Derecho codificado por parte de las leyes de Presupuestos fue planteado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 76/1992, de 14 de mayo).

En el capítulo sexto se estudia la repercusión de la seguridad jurídica en la limitación del contenido material de las leyes de Presupuestos, lo que obliga a examinar los problemas de técnica legislativa que presentan tales leyes, así como a la exposición, valoración y crítica de tal principio en tanto que elemento que integra y fundamenta esa doctrina constitucional que restringe las posibilidades de regulación de materias por medio de las leyes de Presupuestos.

Para el profesor TOSCANO ORTEGA, el ensanchamiento material de estas leyes no constituye *per se* un atentado contra la seguridad jurídica constitucionalmente protegida, sino un problema de técnica legislativa que, como tal, puede solucionarse por quienes asumen responsabilidades en la calidad de estas leyes. Consiguientemente, desde la perspectiva de la certidumbre del Derecho, tampoco encuentra obstáculo para admitir en nuestro ordenamiento constitucional una concepción amplia del contenido de las leyes de Presupuestos estatales.

Finalmente, en el capítulo séptimo, bajo la rúbrica «La defensa de una concepción amplia del contenido de estas leyes. Soluciones frente a su desbordamiento material. Límites constitucionales al contenido de las leyes de Presupuestos autonómicas y de acompañamiento», se persiguen varios objetivos:

- 1.º Un tratamiento de la cuestión relativa a la utilización, importancia e interconexión de los criterios funcional, procedimental y de seguridad jurídica en la jurisprudencia constitucional analizada. El autor defiende que esos principios pueden operar como criterios autónomos y no necesariamente de forma acumulativa, radicando en la seguridad jurídica el fundamento más fuerte de cara a evitar el ensanchamiento material de las leyes presupuestarias.
- 2.º El desarrollo de una valoración crítica sobre la doctrina constitucional por considerar que la misma representa una injustificada restricción (sin apoyo constitucional) de las competencias del Parlamento.

-
- 3.º La exposición de una concepción amplia del contenido de las leyes de Presupuestos, de suerte que podrían incorporar cualquier regulación material, salvo prohibición constitucional clara e inequívoca al respecto.
 - 4.º Una propuesta de soluciones frente al problema del desbordamiento material de las leyes de Presupuestos estatales que se agrupan en tres ámbitos: desde la propia jurisprudencia constitucional, el Derecho positivo y la disciplina de la técnica legislativa.
 - 5.º El tratamiento de la problemática de los límites constitucionales al contenido material de las leyes de Presupuestos autonómicas y de las leyes de acompañamiento presupuestario tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas.

Miguel Ángel Martínez Lago