

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

223 *Pleno. Sentencia 206/2013, de 5 de diciembre de 2013. Recurso de inconstitucionalidad 2691-2009. Promovido por más de cincuenta Diputados del Grupo Popular en el Congreso en relación con diversos preceptos de la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los presupuestos generales del Estado para 2009. Límites materiales a las leyes de presupuestos: inconstitucionalidad de los preceptos legales que modifican el régimen de infracciones y sanciones en el orden social y la regulación general de subvenciones (STC 9/2013).*

El Pleno del Tribunal, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente; doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez y don Enrique López y López, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2691-2009, promovido por 102 Diputados del Grupo Popular en el Congreso de los Diputados contra los arts. 1 a 6 y 50, así como contra los capítulos económicos y anexos en ellos citados; la disposición adicional decimosexta (modificación del art. 33 del texto refundido de la Ley de clases pasivas del Estado, aprobado por el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril); la disposición adicional vigésima novena (proyectos concertados de investigación de los programas nacionales científico-tecnológicos); la disposición adicional trigésima séptima, (declaración de interés general de determinadas obras de infraestructuras hidráulicas con destino a riego y otras infraestructuras); la disposición adicional trigésima novena (creación de agencias estatales); la disposición adicional sexagésima (infraestructuras penitenciarias); la disposición adicional sexagésima segunda (armonización de regímenes de funcionarios públicos); la disposición final primera (modificación del texto refundido de la Ley de clases pasivas del Estado, aprobado por Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril); la disposición final octava (modificación del texto refundido de la Ley de infracciones y sanciones en el orden social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto); la disposición final décima (modificación de la Ley 47/2003 de 26 de noviembre, general presupuestaria); y la disposición final undécima (modificación de la Ley 38/2003 de 17 de noviembre, general de subvenciones), todos de la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los presupuestos generales del Estado para 2009. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, que expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal con fecha 23 de marzo de 2009, doña Soraya Sáenz de Santamaría Antón, Diputada del Congreso y comisionada por 101 Diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 1 a 6 y 50 y capítulos económicos y anexos en ellos

citados; la disposición adicional decimosexta (modificación del art. 33 del texto refundido de la Ley de clases pasivas del Estado, aprobado por el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril); la disposición adicional vigésima novena (Proyectos concertados de investigación de los programas nacionales científico-tecnológicos); la disposición adicional trigésima séptima (declaración de interés general de determinadas obras de infraestructuras hidráulicas con destino a riego y otras infraestructuras); la disposición adicional trigésima novena (creación de agencias estatales); la disposición adicional sexagésima (infraestructuras penitenciarias); la disposición adicional sexagésima segunda (armonización de regímenes de funcionarios públicos); la disposición final primera (modificación del texto refundido de la Ley de clases pasivas del Estado, aprobado por Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril); la disposición final octava (modificación del texto refundido de la Ley de infracciones y sanciones en el orden social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto); la disposición final décima (modificación de la Ley 47/2003 de 26 de noviembre, general presupuestaria); y la disposición final undécima (modificación de la Ley 38/2003 de 17 de noviembre, general de subvenciones), todos de la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales del Estado para 2009 (Ley 2/2008, en adelante).

Se consideran vulnerados el art. 134 CE, apartados primero y segundo, en relación con los arts. 9.1, 2 y 3, 14, 40.1, 66.2 CE, el art. 135.2 CE, el Reglamento del Congreso de los Diputados, del Reglamento del Senado y los arts. 4 a 6 del Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de estabilidad presupuestaria, y que integraría el bloque de constitucionalidad, de conformidad con el art. 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC). Los argumentos de inconstitucionalidad se agrupan en tres motivos:

a) El primer motivo se refiere a la vulneración de los arts. 66.2, 134.2 y 9.3 CE y de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el contenido y límites de las leyes de presupuestos. Tras exponer dicha doctrina, se propugna la inconstitucionalidad de las siguientes diez disposiciones de la Ley 2/2008, por haber excedido el contenido propio de este tipo de normas.

1. Disposición adicional decimosexta (modificación del art. 33 del texto refundido de la Ley de clases pasivas del Estado, aprobado por el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril).

Esta norma tiene por objeto la modificación del art. 33 «Incompatibilidades» del citado texto refundido, con la consecuencia de que se extiende el régimen de incompatibilidades del personal en régimen de clases pasivas del Estado a los supuestos de ejercicio de otra actividad, por cuenta propia o ajena, que dé lugar a la inclusión de su titular en cualquier régimen público de Seguridad Social. Se argumenta en la demanda que dicho régimen constituye un mecanismo de cobertura para garantizar una protección efectiva de los riesgos en la vejez. Y en tanto que norma de garantía y protección de derechos subjetivos, participa de la naturaleza de las normas típicas de la codificación *iuspublicista*, sin que la regulación del régimen de incompatibilidades alcance de modo alguno las especificidades del contenido de la Ley de presupuestos generales del Estado.

2. Disposición adicional vigésima novena (proyectos concertados de investigación de los programas nacionales científico-tecnológicos).

Esta norma prevé el aplazamiento de la devolución de los créditos privilegiados concedidos con cargo al Fondo Nacional para el Desarrollo de la Investigación Científica y Técnica. Se trata así de una revisión de la regulación material de las condiciones de reembolso de determinadas ayudas financieras, lo que forma parte de la regulación de una ayuda pública, resultando así ajena al ámbito estricto de la disciplina de los presupuestos generales del Estado, máxime cuando se refiere a créditos correspondientes al periodo comprendido entre 1987 y 1993.

Esta disposición vulneraría asimismo el principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3) y el derecho fundamental de igualdad (art. 14), al colocar en mejor posición a los prestatarios incumplidores que a aquellas personas que no presentaron solicitud por imposibilidad de cumplir los compromisos asociados a la devolución del crédito.

3. Disposición adicional trigésima séptima (declaración de interés general de determinadas obras de infraestructuras hidráulicas con destino a riego y otras infraestructuras).

La declaración de interés general de determinadas obras públicas y la determinación de los efectos de dicha declaración en el ejercicio de las actividades administrativas de expropiación forzosa no guarda relación alguna específica con la actividad presupuestaria ni puede ser considerada como una medida de política económica general.

4. Disposición adicional trigésima novena (creación de agencias estatales).

Es una norma que autoriza al Gobierno para que en el plazo de un año proceda a la transformación de determinados organismos públicos en agencias estatales, de conformidad con lo ya previsto en la Ley 28/2006, de 18 de julio, de agencias estatales para la mejora de los servicios públicos. Pues bien, la organización de los poderes públicos forma parte del principio de autoorganización administrativa, que posee un contenido material y sustantivo propio, ajeno a la función constitucional de las leyes de presupuestos.

5. Disposición adicional sexagésima (infraestructuras penitenciarias).

Su objeto es la declaración de interés general de las obras de construcción y reforma de los diferentes establecimientos penitenciarios incluidas en los planes de infraestructuras penitenciarias aprobados por acuerdos del Consejo de Ministros, lo que no guarda relación alguna con la actividad presupuestaria, pues ni es una medida de política económica general ni afecta directamente a la financiación de dichas obras.

6. Disposición adicional sexagésima segunda (armonización de regímenes de funcionarios públicos).

Se exhorta al Gobierno para que en el plazo de seis meses se adopten las medidas legales necesarias para la armonización del régimen de clases pasivas del Estado con el régimen general de la Seguridad Social. Esto no es medida presupuestario ni se incardina en las previsiones de gasto o ingresos contenidas en los presupuestos generales del Estado, por lo que no cabe reconocer conexión lógica y directa con el contenido de éstas.

7. Disposición final primera (modificación del texto refundido de la Ley de clases pasivas del Estado, aprobado por Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril).

La disposición final impugnada, además de modificar la redacción del art. 28 del texto refundido de la Ley de clases pasivas del Estado, aprobado por Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, para delimitar los hechos causantes de las pensiones, establece, en una línea pareja a la prevista en la disposición adicional decimosexta de esta Ley de presupuestos generales del Estado para 2009, una modificación del régimen de incompatibilidades aplicable a los derechohabientes de pensiones de orfandad de clases pasivas. La falta de conexión con el contenido propio del Presupuesto deriva de que el régimen de clases pasivas como norma de garantía y protección de derechos subjetivos, participa de la naturaleza de las normas típicas de la codificación *iuspublicista*.

8. Disposición final octava (modificación del texto refundido de la Ley de infracciones y sanciones en el orden social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto).

Se modifica la tipificación administrativa de las infracciones graves en el texto refundido de la Ley de infracciones y sanciones en el orden social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, así como el cuadro sancionador previsto en el art. 40.1 de ese texto refundido. Se produce una vulneración de lo dispuesto en los arts. 134.2 y 9.3 (principio de seguridad jurídica) de la Constitución española, agravada en este caso por la singularidad del régimen del Derecho administrativo sancionador, que está amparado por la garantía de legalidad ordinaria del art. 25.1 CE.

9. Disposición final décima (modificación de la Ley 47/2003 de 26 de noviembre, general presupuestaria).

Se modifican varios aspectos de la citada Ley 47/2003, entre ellos, el art. 151 relativo al régimen de fiscalización previa, exonerando de fiscalización los contratos de acceso a bases de datos y de suscripción a publicaciones que no tengan el carácter de contratos sujetos a regulación armonizada. La norma se inscribe en el proceso de determinación de los actos de contenido económico sujetos a fiscalización previa, medida desconectada de la previsión de gastos para 2009, o de la estimación habilitadora de gastos, pues se trata en realidad de una medida de gestión económica.

10. Disposición final undécima (modificación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones).

Se modifica el régimen de selección de las entidades colaboradoras en la gestión de las subvenciones contenido en la Ley 38/2003, adaptando el procedimiento de asignación de esta función a los requisitos establecidos en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público. No hay, por tanto, relación directa entre esta medida y las previsiones de ingresos y gastos del presupuesto, puesto que la norma que se impugna representa la revisión del régimen material aplicable a un negocio jurídico típico como es de la subvención, propio de la codificación administrativa y no de la Ley de presupuestos.

b) Se alega, como segundo motivo de inconstitucionalidad, la vulneración de los principios de unidad, universalidad y anualidad de la Ley de presupuestos generales del Estado, en relación con el contenido necesario de los estados de gastos e ingresos de los presupuestos. Esta vulneración se predica de los arts. 1 («Ámbito de los presupuestos generales del Estado»); 2 («De la aprobación de los estados de gastos e ingresos de los entes referidos en las letras a) a d) del art. 1 de la presente Ley»); 3 («De los beneficios fiscales»); 4 («De la financiación de los créditos aprobados en el art. 2 de la presente Ley»), 5 («De la cuenta de operaciones comerciales»); 6 («De los presupuestos de los entes referidos en las letras 1), g), h), i) y j) de esta Ley») y 50 («Deuda Pública»), así como contra los capítulos económicos y anexos en ellos citados, todos ellos de la Ley 2/2008.

Comienza esta parte del escrito de demanda con una referencia al contenido de los principios de anualidad y universalidad. De la misma manera que una ley de presupuestos no puede abordar materias que no le son propias (STC 76/1992), este límite tiene la contrapartida y complemento de su funcionalidad constitucional de que debe abarcar necesariamente aquellas disposiciones, mandatos o medidas con trascendencia jurídica y proyección económico-presupuestaria que constituyen su contenido elemental. Hay un contenido material que debe formar parte de este tipo de leyes, que deriva de los principios de anualidad y universalidad (art. 134 CE), principio este último que exige que los presupuestos contengan «la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal» y «los beneficios fiscales que afecten a los tributos de Estado». De esta manera, si bien los presupuestos no pueden contener estados inamovibles y deben por tanto poder ser actualizados en fase de ejecución, éstos tampoco pueden contener previsiones vacuas, pues ello despojaría a la propia ley de presupuestos del valor que la Constitución le atribuye. Se concluye que la elaboración de los presupuestos, debe, por un lado, partir de proyecciones económicas razonables y realizables; y, por otro, debe contener la estimación de todos los gastos que dimanen de normas, actos o hechos de contenido jurídico conocidos al momento de su elaboración. Es decir, en las leyes de presupuestos

deben figurar, en todo caso, tanto los ingresos como los gastos, pero, mientras que respecto de los ingresos, en virtud de la existencia de normas de vigencia permanente que autorizan su exacción, se produce una mera estimación, la ley de presupuestos constituye una verdadera autorización de su cuantía y destino [entre otras citadas, SSTC 84/1982, de 23 de diciembre, FJ 3; 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4 a); y 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4; y 3/2003, de 16 de enero, FJ 4].

En concreto, los preceptos impugnados habrían vulnerado los principios de unidad, universalidad y anualidad presupuestaria (art. 134.2 CE) porque sólo tuvieron en cuenta de forma parcial, y no total, el coste financiero derivado de cuatro Decretos-leyes aprobados durante la propia tramitación de la Ley de presupuestos generales del Estado, que son los siguientes: Real Decreto-ley 6/2008, de 10 de octubre, por el que se crea el fondo para la adquisición de activos financieros; Real Decreto-ley 7/2008, de 13 de octubre, de medidas urgentes en materia económico-financiera en relación con el plan de acción concertada de los países de la zona euro; Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crean un fondo estatal de inversión local y un fondo especial del Estado para la dinamización de la economía y el empleo y se aprueban créditos extraordinarios para atender a su financiación; y Real Decreto-ley 10/2008, de 12 de diciembre, por el que se adoptan medidas financieras para la mejora de la liquidez de las pequeñas y medianas empresas, y otras medidas económicas complementarias.

El hecho de que el contenido de estos Decretos-leyes no fuera tenido en cuenta ni incorporado en modo alguno a las Leyes de presupuestos habría privado al Parlamento de un debate sobre su contenido.

En cuanto a los dos primeros Decretos-leyes (6/2008 y 7/2008), se alega la falta de consignación presupuestaria de las obligaciones de ellos dimanantes, pues estas normas crean el fondo para la adquisición de activos financieros, dotado con 50.000 millones de euros, y crean además una línea de avales por importe de 100.000 millones de euros, habilitando al Gobierno a adquirir participaciones en instituciones financieras. Pese a ello, el Gobierno no ha computado en los presupuestos generales del Estado para 2009, que se aprobaron aproximadamente dos meses después de la aprobación de ambos Reales Decretos-leyes, el incremento del coste de los gastos financieros derivado del incremento de deuda, así como el incremento de los ingresos financieros derivado de los ingresos por avales, a pesar de que el devengo de las mismas habría de tener lugar en el ejercicio de 2009. Además, se afirma que no enerva la inconstitucionalidad de esta omisión, el hecho de que el capítulo 3 contenga créditos ampliables, conforme establece la ley general presupuestaria, ni tampoco podría alegarse que el fondo de contingencia puede emplearse para cubrir el coste, ya que dicho fondo no está para cubrir contingencias que ya han sido previstas con carácter previo a la aprobación de la ley de presupuestos, como sucede en este caso. Por tanto, la falta de consignación presupuestaria de gastos previstos para 2009 supone un incumplimiento de los arts. 134.2 y 135.2 CE, esto es, de los principios constitucionales de unidad y universalidad presupuestarias.

A continuación se refiere la demanda a la falta de consignación presupuestaria de las obligaciones dimanantes del Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crea un fondo estatal de inversión local y un fondo especial del Estado para la dinamización de la economía y el empleo, cuyo art. 14 regula la concesión de créditos extraordinarios para financiar las medidas aprobadas (por importe de 8.000.000.000 €) y cuyo art. 4 establece que «los remanentes de crédito no utilizados en el ejercicio 2008 se podrán incorporar al ejercicio siguiente, sin que resulte de aplicación lo dispuesto en el art. 50 de la Ley General Presupuestaria y en el art. 16 del Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2007, respecto de la financiación de las incorporaciones de crédito». Pues bien, no hay razón justificada para anticipar una medida como ésta al ejercicio 2008, teniendo en cuenta que los compromisos generadores del gasto se realizarían en los ejercicios 2009 y 2010. En concreto, se afirma además que esta medida debería haberse imputado a una partida del capítulo 7 del presupuesto de gastos del Ministerio de Administraciones Públicas para 2009, por cuanto la autorización del gasto sólo será posible en atención a las

licitaciones que se produzcan ese ejercicio. Al no hacerse así, se ha producido un «patente fraude de ley», conculcándose por la Ley de presupuestos generales del Estado para 2009 el principio de universalidad presupuestaria que exige que en el presupuesto consten todos los gastos previstos (art. 134.2 CE).

Además, se habría vulnerado también el art. 135.2 CE, ya que no se habrían considerado en el capítulo 3 los gastos financieros que se devengarán como consecuencia de la deuda emitida para atender este gasto, esto es, no se incluye el incremento de la deuda pública derivado de esta medida.

Por último, el Real Decreto-ley 10/2008 incrementa el límite de endeudamiento del Instituto de Crédito Oficial (ICO) en 15.000 millones de euros, por encima del que establecen los presupuestos generales del Estado para 2009, que se aprobaron definitivamente seis días después. La norma concede, además, un préstamo de 5.000 millones de euros al ICO que se financiará con cargo a deuda pública. En cambio, los presupuestos generales del Estado para 2009 no incluyen ni el incremento de deuda pública del Estado derivado de esta medida, ni el aumento de los gastos por intereses financieros (capítulo 3) derivados de este incremento de la deuda, hecho este que, en definitiva, representa un incumplimiento de los arts. 134.2 y 135.2 CE.

c) Finalmente, en conexión también con el principio de universalidad y anualidad, se afirma que la inexistente adecuación de los presupuestos generales del Estado al escenario económico, vulnera además el art. 134 CE, apartados primero y segundo, en relación con los arts. 9.1, 2 y 3, 14, 40.1 y 66.2 CE, así como el art. 135.2 CE, del Reglamento del Congreso de los Diputados, el Reglamento del Senado y el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de estabilidad presupuestaria, en particular los arts. 4, 5 y 6 de dicho texto refundido, en tanto que integrantes estos últimos del bloque de constitucionalidad, de conformidad con el art. 28 LOTC. En concreto, considera la demanda que «la previsión de gastos e ingresos del Estado contenidos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2009 no encajan, por tanto, de ninguna manera en el mínimo de concordancia exigible con el escenario macroeconómico ajustado a la realidad corriente y la predecible para el año 2009».

Se recogen así en la demanda tanto las previsiones macroeconómicas sobre las que se basa el presupuesto como las publicadas por distintos organismos públicos y privados que publican también este tipo de previsiones, tanto a nivel nacional como internacional. Entre otras, se citan las publicadas por la Fundación de Cajas de Ahorros (FUNCAS), que fue presentado a finales de octubre de 2008, y cuyas previsiones mostraban una clara divergencia entre la previsión de crecimiento del producto interior bruto (PIB) real para 2009 del 1 por 100 del Ejecutivo con las previsiones de los analistas, cuya media se situaba en un -0,9 por 100. Así, todas las previsiones, publicadas al menos dos meses antes de que finalizara la tramitación del proyecto de ley, contrastan fuertemente con la previsión de crecimiento del PIB que acompaña a la Ley de presupuestos generales del Estado para 2009, y que se sitúa en el 1 por 100.

A partir de ahí, se concluye que la Ley de presupuestos estaba basada «en unas previsiones y unos objetivos macroeconómicos completamente ajenos a la realidad observada por los principales analistas, y en consecuencia, la ley no contempla ni fiel ni realmente la totalidad de ingresos y gastos del sector público estatal que se derivarán del escenario macroeconómico real durante 2009».

Lo anterior tiene como consecuencia, según la demanda, que se conculcan los arts. 4 a 7 del texto refundido de la Ley general de estabilidad presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, toda vez que la elaboración de los presupuestos en el sector público no se ha enmarcado en un escenario plurianual compatible con el principio de anualidad por el que se rige la aprobación y ejecución presupuestaria, ni los presupuestos contienen información suficiente y adecuada para permitir la verificación de la adecuación al principio de estabilidad presupuestaria así como el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y la observancia de las obligaciones impuestas por las normas comunitarias en materia de contabilidad nacional,

ni hacen factible que las políticas de gastos públicos puedan establecerse teniendo en cuenta la situación económica y el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, y se ejecuten mediante una gestión de los recursos públicos orientada por la eficacia, la eficiencia y la calidad.

Todo ello imposibilita el cumplimiento proporcionado y coherente de los fines presupuestarios. En concreto, se aduce que muchos de los créditos presupuestados no podrán ajustarse al gasto real precisamente a consecuencia de la falta de concordancia entre las previsiones y la realidad económica. Se citan en ese sentido los créditos presupuestados para prestaciones por desempleo, fomento del empleo, sanidad, transferencias a otras Administraciones públicas, y deuda pública. Se pone como ejemplo concreto el desempleo, pues si bien los créditos consignados para las políticas de gasto vinculadas al mismo se incrementan un 24 por 100, siguen estando infradotadas, pues se han calculado para una tasa de desempleo del 12,5 por 100, cifra que ya había sido superada a finales de octubre, cuando ascendió al 12,8 por 100, lo que requerirá un mayor gasto. Lo anterior determina el desconocimiento del art. 9.1, 2 y 3 CE, además del art. 40.1 CE, precepto que impone a los poderes públicos la obligación de realizar de una manera especial una política orientada al pleno empleo, y el escenario económico que recogen los presupuestos generales del Estado para 2009, no sólo no favorecen dicha política sino que, incluso, pueden resultar perjudiciales para la misma, dado su desajuste con el escenario económico real al que han de aplicarse.

2. Por providencia de 21 de abril de 2009, el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad. Asimismo, se acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes, así como publicar la incoación del proceso en el «Boletín Oficial del Estado», lo que se llevó a efecto en el de 29 de abril de 2009.

3. El 29 de abril de 2009 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito del Presidente del Senado por el que se comunicó el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a efectos del art. 88.1 LOTC.

4. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal con fecha de 5 de mayo de 2009, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Asimismo acordó su remisión a la Dirección de estudios, análisis y publicaciones y a la asesoría jurídica de la Secretaría General.

5. El 13 de mayo de 2009 se registra en el Tribunal el escrito del Abogado del Estado, por el que se interesa la desestimación total del recurso con base en las alegaciones que en lo que sigue se resumen.

a) En relación con el primer motivo de inconstitucionalidad, relativo a la infracción de los arts. 66.2, 134.2 y 9.3 CE al quebrantar las disposiciones impugnadas los límites que la Constitución impone al denominado contenido disponible, no necesario, eventual o posible de las leyes de presupuestos, comienza el escrito describiendo la citada doctrina, en particular la recapitulación de la misma que se contiene en la STC 109/2001, de 26 de abril, cuyo fundamento jurídico 5 se transcribe en el escrito. A partir de esta doctrina, propone la desestimación de todas las tachas de inconstitucionalidad predicadas de las siguientes disposiciones:

1. Disposición adicional decimosexta (modificación del art. 33 del texto refundido de la Ley de clases pasivas del Estado, aprobado por el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril).

Este precepto contiene una regla de incompatibilidad entre la percepción de la pensión por jubilación y el ejercicio de una actividad por cuenta propia o ajena, que dé lugar a la inclusión de su titular en cualquier régimen público de Seguridad Social, cuya vinculación con los gastos del Estado es evidente, pues la medida habrá de suponer un menor gasto para la hacienda estatal en pensiones de jubilación y retiro, por lo que es compatible con los límites constitucionales, de acuerdo con la doctrina y en particular con las SSTC 134/1987, de 21 de julio, FJ 6; y 83/1993, de 8 de marzo, FFJJ 4 y 5, que declararon constitucional el establecimiento de un límite máximo a las pensiones públicas en la ley de presupuestos porque ese límite «supone una reducción directa de los gastos presupuestarios».

2. Disposición adicional vigésima novena (proyectos concertados de investigación de los programas nacionales científico-tecnológicos).

La moratoria es una dilación en el pago de un derecho económico de la hacienda estatal, y de acuerdo con el art. 7.2 de la Ley 47/2003, de 26 noviembre, general presupuestaria, sólo podrán establecerse moratorias en el pago de los derechos de la hacienda pública estatal en los casos y formas que determinen las leyes, pudiendo contenerse tal autorización en una ley de presupuestos, tal y como sucede en este caso. Hay, por tanto, una relación directa entre esta disposición y un ingreso de la hacienda pública estatal. Además, esta medida apoya la investigación científica y el desarrollo tecnológico de manera que responde también a un criterio de política económica del Gobierno.

En cuanto a la pretendida lesión del derecho de igualdad (art. 14 CE) que según la demanda derivaría del hecho de que hubo personas que optaron por no presentar una solicitud porque no podrían afrontar la devolución del crédito, considera el escrito que la medida goza de justificación razonable y objetiva, que el término de comparación ofrecido por la demanda es indefinido y que, quienes no solicitaron el crédito privilegiado no están desde luego en una situación «homogénea o equiparable» a quienes lo solicitaron.

3. Disposición adicional trigésima séptima (declaración de interés general de determinadas obras de infraestructuras hidráulicas con destino a riego y otras infraestructuras).

La STC 180/2000, de 29 junio, FFJJ 8 y ss., estableció que la declaración de utilidad pública de ciertos proyectos de obras guarda relación directa con los gastos e ingresos que integran el presupuesto cuando en el mismo se consignan créditos para tales obras, tal y como sucede en este caso, ya que en el anexo de inversiones reales y programación plurianual correspondiente al Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino se especifican los proyectos y aplicaciones presupuestarias correspondientes a las obras de interés general mencionadas en esta disposición adicional. Además, añade que precisamente el preámbulo de la ley de presupuestos señala que la inversión pública en infraestructuras es una de las medidas en que se concretará la política de reorientación del gasto en el presupuesto de 2009 hacia programas para el impulso de la actividad, lo que demuestra la vinculación entre esta disposición y la política económica de la cual la ley de presupuestos es vehículo.

4. Disposición adicional trigésima novena (creación de agencias estatales).

Como se deduce de la descripción del contenido de esta disposición, tiene como finalidad evitar el ejercicio de la potestad organizativa por razones de «contención del gasto» y en ejecución de la política económica del Gobierno, ya que la creación de nuevas agencias estatales no podrán exceder de cinco y además dependerá de la

anuencia del Ministerio de Economía y Hacienda, cuyo informe es vinculante. Además, la disposición adicional quinta de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, contiene una habilitación a la ley de presupuestos, por lo que también habría que descartar la inconstitucionalidad de esta norma de acuerdo con la doctrina sentada en el fundamento jurídico 2 b) de la STC 61/1997, de 20 marzo.

5. Disposición adicional sexagésima (infraestructuras penitenciarias).

La justificación constitucional de la inclusión de esta disposición adicional en la ley de presupuestos es la misma expuesta en relación con la disposición adicional trigésima séptima, concretó la atribución de la condición de obras de interés general está vinculada con los créditos incluidos en la misma ley de presupuestos, con cargo al programa 133 A «centros e instituciones penitenciarias» incluyéndose los créditos a tal efecto en el capítulo seis, «inversiones reales», art. 63, «inversión de reposición asociada al funcionamiento operativo de los servicios».

6. Disposición adicional sexagésima segunda (armonización de regímenes de funcionarios públicos).

La armonización del régimen de clases pasivas del Estado con el general tendrá incidencia en el gasto público, y confirma, como objetivo de política económica, la homogeneización de dos regímenes de protección social, el de clases pasivas y el general de la Seguridad Social. Se trata de una norma que pretende orientar un sector de la política de gasto social del Gobierno, lo que encaja perfectamente en el lícito contenido eventual de la ley de presupuestos sin que se trate en caso alguno de una norma de derecho codificado.

7. Disposición final primera (modificación del texto refundido de la Ley de clases pasivas del Estado, aprobado por Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril).

La nueva regla de incompatibilidad de las pensiones de orfandad con los ingresos por trabajo activo presenta una correlación económica evidente con los gastos del Estado, en concreto suponiendo un menor gasto para la hacienda estatal, sin que además, como ya se expuso al tratar de la también impugnada disposición adicional decimosexta, pueda afirmarse que la extensión a nuevos supuestos del régimen de incompatibilidad de las pensiones de clases pasivas infrinja sin más el principio de seguridad jurídica, ya que no por ello participa automáticamente de la naturaleza de las normas típicas de la codificación *iuspublicista*.

En relación con el apartado uno de esta disposición final primera, considera el Abogado del Estado que los recurrentes no han levantado la carga aleatoria que les corresponde. No obstante, afirma que la inclusión en la ley de presupuestos está justificada por la mayor inteligencia y la mejor ejecución presupuestaria del gasto por pensiones de jubilación por incapacidad, ya que otorga carácter preceptivo y vinculante al dictamen médico sobre la total posibilidad de desempeñar las funciones propias de su cuerpo, escala, plaza y carrera. Añade por último el dato de que en los ejercicios 2006 y 2007 el 17,67 por 100 de las jubilaciones por incapacidad permanente fue concedido en contra del dictamen médico del equipo de valoración de incapacidades. Esta norma, en fin, habrá de suponer una reducción inmediata de gasto público.

8. Disposición final octava (modificación del texto refundido de la Ley de infracciones y sanciones en el orden social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto).

La norma amplía el alcance de la infracción relativa a los ingresos recaudados por la Tesorería General de la Seguridad Social, añadiendo la posibilidad de sancionar también en aquellos casos en los que no sólo se presenten los documentos de cotización sin realizar el correspondiente ingreso, sino también cuando este ingreso no lo sea en cuantía

debida. Pues bien, la ampliación del tipo de infracción grave está en estrecha relación con la previsión de ingresos por cuotas recaudadas por la Tesorería General de la Seguridad Social, ya que no sólo la ampliación del tipo generará mayor recaudación por la sanción pecuniaria sino que además, su ampliación, robustece la garantía de un ingreso regular y exacto de las cuotas recaudadas (se cita la doctrina contenida en las SSTC 34/2005, de 17 de febrero y 82/2005, de 6 de abril).

9. Disposición final décima (modificación de la Ley 47/2003 de 26 de noviembre, general presupuestaria).

Los 13 apartados de esta disposición otorgan nueva redacción a diversos preceptos de la Ley general presupuestaria (LGP). En general hay que presumir que cualquier nueva redacción de esta norma, dada en una Ley de presupuestos, tiene como objetivo la mayor inteligencia con la mejor ejecución del presupuesto (se cita la STC 68/1996, de 18 de abril, FJ 9). La impugnación de los recurrentes se ciñe al apartado 10 de esta disposición, que otorga nueva redacción al art. 151 LGP introduciendo una nueva letra «f)», excluyendo de la fiscalización previa los contratos de acceso a bases de datos y de suscripción a publicaciones que no tengan el carácter de contratos sujetos a regulación armonizada. A este precepto debe ceñirse la alegación, aclara el Abogado del Estado, ya que sólo en relación con el mismo se contiene en la demanda carga argumental suficiente.

En cuanto al fondo, se trata de una medida que se relaciona con la mejor ejecución del presupuesto de gastos actual, ya que permite que la fiscalización previa se concentre en los actos de mayor complejidad o cuantía, máxime cuando la disposición adicional decimosegunda de la Ley 30/2007 de 30 octubre, de contratos del sector público, considera este tipo de contratos de acceso a bases de datos y de suscripción, una suerte de contratos menores por razones cualitativas y, en la mayor parte de los casos, cuantitativas.

10. Disposición final undécima (modificación de la Ley 38/2003 de 17 de noviembre, general de subvenciones).

La modificación que esta norma introduce en la Ley general de subvenciones consiste en distinguir de manera más precisa entre convenio de colaboración con personas de derecho privado, y contratos sujetos a la Ley 30/2007, de 30 octubre, distinción que estaba ya hecha en el anterior apartado cinco del art. 16 de la Ley general de subvenciones que ahora se modifica. Para los recurrentes esta medida carece de relación directa con los ingresos y los gastos y además altera el régimen material de la subvención. Sin embargo, considera el Abogado del Estado que no puede dudarse de que el gasto subvencional disciplinado en esta norma representa un estimable porcentaje de gasto presupuestario, siendo además las entidades colaboradoras una pieza esencial en la fase de pago, por lo que esta norma merece la calificación de norma relativa a la mejor ejecución presupuestaria.

b) A continuación, aborda el Abogado del Estado, de forma conjunta, los motivos segundo y tercero del recurso de inconstitucionalidad, lo que justifica en que ambos se dirigen contra los arts. 1 a 6 y 50 de la Ley de presupuestos, siendo el motivo tercero, en el fondo, nada más que una reiteración de razonamientos ya expuestos en el segundo.

Comienza el escrito exponiendo detalladamente tanto el contenido de las normas impugnadas, como los motivos de inconstitucionalidad alegados en la demanda. A partir de ahí extrae, como primera consecuencia, que la plena estimación de los motivos segundo y tercero del recurso supondría la total invalidación de la Ley de presupuestos, lo que supondría una creación de vacío presupuestario que sólo podría ser provisionalmente llenado mediante la aplicación, por analogía, de la institución de la prórroga de los presupuestos a que se refiere el art. 134.4 CE. Afirma a continuación que de acuerdo con la doctrina reiterada y resumida en la STC 13/2007 (FJ 4), no corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre la oportunidad o acierto en el diseño y ejecución de la política económica del sector público estatal, siendo así que la mayor parte del contenido

de los citados motivos del recurso corresponde más bien a una crítica política pero no están suficientemente fundadas como argumento de inconstitucionalidad, pese a la reiterada alegación de la arbitrariedad legislativa.

Además, los recurrentes no habrían tenido en cuenta que la propia Constitución (art. 134.3 CE) obliga al Gobierno a presentar ante el Congreso los presupuestos con al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior, de manera que la demanda exige un imposible cuando describen, a lo largo del motivo tercero, las estimaciones económicas publicadas en el mes de noviembre de 2008 y denuncian que no habrían sido tenidas en cuenta, ignorando así todo el ingente trabajo de elaboración del proyecto de ley de presupuestos que comienza bastante antes. En concreto, los escenarios presupuestarios plurianuales, previstos en los arts. 28.3 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria y 11 del Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de estabilidad presupuestaria, necesariamente se confeccionan antes de la aprobación del proyecto de Ley de presupuestos. Además, el Consejo de Ministros, mediante acuerdo de 30 mayo 2008, y en cumplimiento también de las citadas normas, fijó el objetivo de estabilidad presupuestaria del conjunto del sector público, magnitudes que se fijaron tomando en cuenta estimaciones que se encontraban dentro de los márgenes de consenso de organismos de expertos. Dicho objetivo de estabilidad fue aprobado por el Pleno del Congreso, en el siguiente mes de junio, y posteriormente en el mes de julio de 2008, el Gobierno actualizó el cuadro macroeconómico según las mejores estimaciones disponibles en ese momento. Es esa actualización de julio de 2008 la que respalda la confección final del proyecto de ley de presupuestos del Estado, remitido a las Cortes por el Gobierno a finales de septiembre de 2008. Según es notorio, añade el escrito del Abogado del Estado, la quiebra de la entidad *Lehmann Brothers*, que desencadenó la crisis financiera, tuvo lugar a mediados de septiembre de 2008, es decir, apenas días antes del envío del proyecto de ley a las Cortes Generales.

En fin, la elaboración del proyecto de Ley de presupuestos siguió el proceso establecido y se adaptó, en la medida de lo posible, a la evolución cíclica real del ejercicio. Por otro lado, expone el escrito en detalle el decurso real de la tramitación parlamentaria seguida, que demostraría que no existió margen realista alguno para haber podido tomar en consideración las estimaciones de coyuntura que se difundieron durante el mes de noviembre de 2008, entre otras razones porque el plazo de enmiendas en el Congreso concluyó en el mes de octubre.

Todo lo anterior demuestra que la mayor parte del contenido de los motivos segundo y tercero no son en realidad argumentos de inconstitucionalidad sino crítica política, de manera que no puede ser acogida la infracción del principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) que se formula en ambos motivos.

Por otro lado, y de acuerdo con la jurisprudencia consolidada de este Tribunal (se citan entre otras muchas las SSTC 13/2007 y 248/2007), debe tenerse en cuenta la carga de los recurrentes de alegar y fundamentar suficientemente lo que les incumbe. A partir de ahí se refiere a las distintas normas que el recurso de inconstitucionalidad considera vulneradas, para descartar que la vulneración de las siguientes se encuentre realmente fundada:

– Vulneración de los arts. 4, 5 y 6 del texto refundido de la Ley general de estabilidad presupuestaria. Según el escrito de alegaciones, no hay el más mínimo fundamento para considerar que el texto refundido de la Ley general de estabilidad presupuestaria sea una norma que integra el bloque de la constitucionalidad. En todo caso, las normas que integran dicho bloque permiten examinar la compatibilidad de normas autonómicas y estatales, pero no se acierta a ver cómo puede afirmarse que dicho texto refundido es bloque en relación con la Ley de presupuestos del Estado. Además el recurso carece de un razonamiento pormenorizado de qué precepto, capítulo o anexo concreto de la ley de presupuestos que se impugna viola un determinado y preciso precepto de los tres del texto refundido que se citan.

– Vulneración de los reglamentos de las dos cámaras legislativas. El Reglamento del Congreso consta de 207 artículos y el del Senado de 196, además de disposiciones varias, sin que la parte actora identifique qué concretos preceptos de uno y otro Reglamento han sido vulnerados, ni razone tampoco por qué se habría producido tal vulneración. Aunque es cierto que se mencionan los arts. 133 a 135 del Reglamento del Congreso, y 115, y 146 a 151 del Reglamento del Senado, no se razona ninguna infracción de cualquiera de ellos, limitándose el recurso a afirmar que se presentaron unos gastos e ingresos que no estaban ajustados a la realidad económica.

– Vulneración de los arts. 9.1, 9.2, 14 y 66 CE. El recurso no razona sobre estas vulneraciones de forma específica, limitándose a las alegaciones ya citadas en torno a la interdicción de la arbitrariedad.

– Vulneración del art. 40.1 CE. El recurso se limita a alegar, en su página 46, que los presupuestos presentados no favorecen el pleno empleo, sin que por tanto pueda entenderse tampoco fundamentada la pretendida violación del citado principio rector. Además no se identifican en el recurso qué concreto precepto, capítulo o anexo de los impugnados viola el segundo inciso del art. 40.1 CE y por qué.

Descartado en el escrito que el Tribunal deba pronunciarse sobre las anteriores alegaciones de inconstitucionalidad, que no estarían suficientemente fundadas, se centra el alegato en la vulneración de los principios de unidad, anualidad y universalidad presupuestaria, recogidos en el art. 134.2 CE.

Con carácter general, examina el Abogado del Estado la doctrina contenida en la STC 3/2003, de 16 de enero, en la que se basa buena parte de esta alegación. Comienza por recordar que aquella Sentencia examinaba la posible inconstitucionalidad de una ley ordinaria que, de forma indebida, incluía contenidos propios de la ley de presupuestos, lo que además desnaturalizaba el instituto de la prórroga presupuestaria. En este caso sin embargo, se trata del contenido de una ley de presupuestos, que además es plenamente respetuoso con los citados principios constitucionales, sin que pueda admitirse que se haya producido una infracción «material» del art. 134.2 CE por el mero hecho de que las previsiones económicas estén desactualizadas.

A partir de lo anterior, examina por último las alegaciones que se refieren a los cuatro Reales Decretos-leyes cuyas consecuencias económicas no habrían sido tenidas en cuenta por la ley de presupuestos que ahora se impugna:

Se refiere en primer lugar a la falta de consignación presupuestaria de las obligaciones dimanantes del Real Decreto-ley 6/2008, de 10 de octubre, por el que se crea el fondo para la adquisición de activos financieros y del Real Decreto-Ley 7/2008, de 13 de octubre, de medidas urgentes en materia económico-financiera en relación con el plan de acción concertada de los países de la zona euro, que según la demanda habría supuesto la vulneración de los arts. 134.2 y 135.2 CE. El Abogado del Estado afirma que el art. 2.1 del Real Decreto-ley 6/2008 concede un crédito extraordinario al presupuesto de 2008, aprobado por la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2008, indicando además sección, servicio, programa y concepto, además de establecer que este crédito se financiará con deuda pública. Por su parte, el Real Decreto-ley 7/2008 contiene una autorización para otorgar avales del Estado, y en su art. 1.6 incrementa la cuantía fijada por el art. 54 de la misma ley de presupuestos para 2008.

No es correcta la falta de consignación presupuestaria que el recurso indica, pues el art. 11.4 de la Ley de Presupuestos para 2009, no recurrido, expresamente se refiere a las ampliaciones de crédito que sean consecuencia de las medidas financieras contenidas en los dos citados decretos. También se contienen referencias a dichos decretos en otros lugares de la Ley de presupuestos, precisamente a consecuencia de una enmienda introducida en el Congreso de los Diputados cuya finalidad no era otra que hacer constar las citadas consecuencias económicas que de ellos dimanar.

En cuanto a la alegación relativa a la posible vulneración del art. 135.2 CE, que contiene el principio de inclusión presupuestaria automática de los créditos precisos para satisfacer capital e intereses de la deuda pública del Estado, considera el escrito que no

está suficientemente fundamentada, ya que el recurso no precisa porque los créditos consignados en el presupuesto de 2009 para atender el capital e intereses de la deuda no habrían de cubrir los capitales e intereses derivados de la financiación de la dotación del fondo para la adquisición de activos financieros que establece el Real Decreto-ley 6/2008. Añade que, en todo caso, en el cuadro de enmiendas aprobadas por las Cortes aparecen 300 millones de euros para intereses derivados de dicho fondo, crédito que además es ampliable con arreglo al art. 54.1 LGP.

En segundo lugar, en cuanto a la misma infracción constitucional (arts. 134.2 y 135.2 CE) que se predica en relación con el Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre, afirma que el art. 14 de dicha norma disciplina la financiación de dos nuevos fondos, el fondo estatal de inversión local, y el fondo especial del Estado para la dinamización de la economía y el empleo. En ambos casos se conceden créditos extraordinarios al presupuesto de 2008, determinándose sección, servicio, programa, capítulo, artículo y su concepto o conceptos. En concreto, el art. 14.4 habilita la incorporación de los remanentes al presupuesto de 2009, excluyendo la aplicación de los arts. 50 LGP y 16 del texto refundido de la Ley general de estabilidad presupuestaria.

La demanda considera que no había motivos justificados para anticipar una medida de este tipo al ejercicio de 2008, y consideran por tanto un fraude de ley lo dispuesto en este real decreto. Sin embargo, el Abogado del Estado afirma que este recurso no se dirige contra ningún precepto del Real Decreto-ley 9/2008, lo que impide que pueda adentrarse en este recurso a determinar si se ha producido o no dicho fraude de ley, añadiendo que tampoco se razona este reproche ni se expone ningún razonamiento que enlace con la inconstitucionalidad de los arts. 1 a 6 y 50. En concreto, la incorporación de remanentes, que es lo que parecen discutir los demandantes, es una figura de modificación de créditos presupuestarios regulada con carácter general en los arts. 51 e) y 58 y concordantes de la Ley general presupuestaria. La propia Ley de presupuestos aquí controvertida se refiere a estas figuras en su art. 12.2, no recurrido. Cita por otro lado numerosos ejemplos de incorporación de remanentes contenidos en la legislación de urgencia. En fin, señala que no es correcto sostener que la partida de 8.000 millones de euros, dotación del «Fondo Estatal de Inversión Local», debería haberse imputado a una partida del capítulo siete del presupuesto de gastos del Ministerio de las Administraciones públicas para 2009, ya que dicho fondo carece de personalidad jurídica, lo que permite aplicar todo el gasto al presupuesto del Estado para 2008, lo que por otro lado ha sucedido ya que se han reconocido obligaciones por el total del importe dotado un cargo al crédito extraordinario previsto en el art. 14.1 del citado Real Decreto-ley 9/2008. Finalmente, en cuanto a la alegación relativa a que no se habrían incluido los gastos financieros de la deuda pública, ello queda desmentido porque el art. 50.1 de la ley de presupuestos para 2009 establece el límite del incremento de la deuda pública del Estado en el que está incluida la que se emita para financiar los citados créditos extraordinarios.

En tercer lugar, en relación con el Real Decreto-ley 10/2008, al que se reprocha que en su art. 3 incremente el límite de endeudamiento previsto para el Instituto de Crédito Oficial en la Ley de presupuestos para 2009, ley que no estaba ni siquiera publicada ya, afirma el Abogado del Estado que no hay en ello ninguna inconstitucionalidad, sino que el citado art. 3 era una norma condicionada a que otra, que aún no estaba sancionada, se publicara con el contenido que se anticipa en dicho Decreto-ley. En todo caso, el citado Real Decreto-ley 10/2008 no es objeto del presente recurso, ya que tampoco ha sido recurrido, sin que desde luego pueda utilizarse este recurso de inconstitucionalidad para una suerte de impugnación indirecta o colateral de otra norma con rango de ley respecto de la que ya ha transcurrido el plazo para su impugnación (art. 33.1 LOTC).

A partir de los anteriores argumentos, se solicita la desestimación del recurso.

6. Por providencia de 3 de diciembre de 2013, se señaló el día 5 de diciembre del mismo año para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se dirige contra los arts. 1 a 6 y 50 y capítulos económicos y anexos en ellos citados, y la disposición adicional decimosexta (modificación del art. 33 del texto refundido de la Ley de clases pasivas del Estado, aprobado por el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril); disposición adicional vigésima novena (proyectos concertados de investigación de los programas nacionales científico-tecnológicos); disposición adicional trigésima séptima (declaración de interés general de determinadas obras de infraestructuras hidráulicas con destino a riego y otras infraestructuras); disposición adicional trigésima novena (creación de agencias estatales); disposición adicional sexagésima (infraestructuras penitenciarias); disposición adicional sexagésima segunda (armonización de regímenes de funcionarios públicos); disposición final primera (modificación del texto refundido de la Ley de clases pasivas del Estado, aprobado por Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril); disposición final octava (modificación del texto refundido de la Ley de infracciones y sanciones en el orden social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto); disposición final décima (modificación de la Ley 47/2003 de 26 de noviembre, general presupuestaria); y disposición final undécima (modificación de la Ley 38/2003 de 17 de noviembre, general de subvenciones), todos ellos de la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los presupuestos generales del Estado para 2009 (en adelante, Ley 2/2008).

Con los argumentos que han quedado expuestos en los antecedentes, y que en lo que proceda se reiterarán en lo que sigue, la demanda considera vulnerados el art. 134, apartados primero y segundo, en relación con los arts. 9.1, 2 y 3, 14, 40.1 y 66.2 CE; el art. 135.2 CE; el Reglamento del Congreso de los Diputados, el Reglamento del Senado y los arts. 4 a 6 del Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de estabilidad presupuestaria. El Abogado del Estado interesa la desestimación íntegra del recurso con las alegaciones que también han sido recogidas.

2. El primero de los motivos se dirige contra diez disposiciones (adicionales y finales) de la Ley 2/2008, que se reputan contrarias a los arts. 66.2, 134.2 y 9.3 CE, así como a la doctrina del Tribunal Constitucional, al exceder su contenido del que corresponde constitucionalmente a las leyes de presupuestos.

a) Antes de entrar en el fondo de este motivo, debemos considerar la incidencia que sobre el alcance de este proceso pudiera tener el hecho de que algunas de las disposiciones impugnadas hayan sido modificadas durante su pendencia.

En concreto, han tenido lugar las siguientes modificaciones:

– La disposición adicional decimosexta modifica el art. 33 del texto refundido de la Ley de clases pasivas del Estado, aprobado por Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, precepto que a su vez ha sido posteriormente reformado mediante la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo.

– La disposición final primera modifica varios preceptos del texto refundido de la Ley de clases pasivas del Estado, aprobado por Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril. Uno de estos preceptos, el art. 58, ha sido a su vez posteriormente modificado mediante el apartado cinco de la disposición final primera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2013.

– La disposición final octava modifica algunos preceptos del texto refundido de la Ley de infracciones y sanciones en el orden social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto. Dos de estos preceptos, los arts. 22 y 40.1, han sido posteriormente modificados por los apartados cuatro y ocho, respectivamente, del artículo cuarto de la Ley 13/2012, de 26 de diciembre, de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social.

– La disposición final décima modifica algunos preceptos de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria. De éstos, los arts. 67 y 108, y la disposición adicional novena, han sido parcialmente modificados después por la disposición final quinta de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2012.

Las anteriores modificaciones normativas no determinan, sin embargo, la pérdida de objeto de este proceso de acuerdo con nuestra doctrina, pues precisamente lo que se controvierte es el hecho de que estas normas fueran incluidas en una ley de presupuestos, no su contenido material, de forma que no hay ningún óbice para examinar el fondo de la impugnación (por todas, SSTC 9/2013, de 28 de enero, FJ 2; y 86/2013, de 11 de abril, FJ 2).

b) En el examen de este primer motivo, debemos partir de nuestra consolidada doctrina acerca de los límites constitucionales a las leyes de presupuestos, que hemos tenido ocasión de recordar recientemente en las citadas SSTC 9/2013, FFJJ 3 y 4; y 86/2013, FFJJ 4 y 5, ambas con cita de otras muchas. Hemos reiterado que el contenido de las leyes de presupuestos está constitucionalmente determinado, a partir de su función como norma que ordena el gasto público (art. 134 CE), de manera que se trata de leyes que tienen un contenido típico o propio, insoslayable por el legislador, e integrado por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos, así como las normas que directamente desarrollan o aclaran las partidas presupuestarias en que el gasto público se concreta, esto es, el presupuesto en sí [STC 9/2013, FJ 3 a), con cita de las SSTC 3/2003, de 16 de enero, FJ 4; 202/2003, de 17 de noviembre, FJ 9; 34/2005, de 17 de febrero, FJ 4; 238/2007, de 21 de noviembre, FJ 4; y 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4].

Esta limitación al contenido posible de las leyes de presupuestos encuentra una justificación precisa en la Constitución y, en concreto, como hemos reiterado, viene motivado por el propio principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), esto es, «la certeza del Derecho que exige que una Ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de Presupuestos Generales del Estado, no contenga más disposiciones que las que guardan correspondencia con su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE), debido a la incertidumbre que una regulación de este tipo indudablemente origina» (STC 32/2000, de 3 de febrero, FJ 5). Dicho de otro modo, es la propia función que en la Constitución cumple la ley de presupuestos, con las consecuentes restricciones al debate parlamentario (apartados 1, 6 y 7 del art. 134 CE), la que fundamenta en última instancia la limitación del contenido de las leyes de presupuestos (STC 9/2013, FJ 3).

Teniendo en cuenta las anteriores restricciones, hemos insistido en nuestra consolidada doctrina en que, junto a su contenido propio, irrenunciable, las leyes de presupuestos pueden regular excepcionalmente otras materias conectadas con el presupuesto, lo que venimos denominado «contenido eventual» o no necesario. Este segundo contenido posible de una ley de presupuestos está sujeto a límites constitucionales precisos, en coherencia con el citado principio de seguridad jurídica y las limitaciones al debate parlamentario contenidas en el propio art. 134 CE. En consecuencia, cuando una norma no integra el presupuesto propiamente dicho, sólo puede encontrar cabida en una ley de presupuestos si se cumplen, cumulativamente, dos condiciones:

La primera, que exista una vinculación inmediata y directa con los gastos e ingresos públicos. Ahora bien, puesto que toda medida legislativa necesariamente es susceptible de tener un impacto en el gasto público (reduciéndolo o aumentándolo), o incluso en la estimación de ingresos, para que tenga cabida en este tipo de normas es esencial que la conexión con los gastos e ingresos públicos sea directa o inmediata.

La segunda, que la inclusión en la ley de presupuestos esté justificada por facilitar una «mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno» [STC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4 a)].

Por tanto, de acuerdo con nuestra doctrina, aunque la ley de presupuestos puede ser un instrumento para una adaptación circunstancial y puntual de las distintas normas, no

tienen en ella cabida las modificaciones sustantivas del ordenamiento jurídico, a menos que concurran en éstas las dos condiciones citadas.

Ad exemplum, hemos considerado que encuentran acomodo en una ley de presupuestos, como contenido eventual de la misma, medidas que suponen directamente la reducción del gasto público (STC 65/1990, de 5 de abril, FJ 3, sobre normas de incompatibilidad de percepción de haberes activos y de pensiones) o su aumento (STC 237/1992, de 15 de diciembre, relativa al incremento de retribuciones salariales para el personal al servicio de las Administraciones públicas), la creación de un complemento retributivo para determinados cargos públicos (STC 32/2000, de 3 de febrero) o, finalmente, medidas que contribuyen a la efectiva recaudación de los ingresos públicos; así, en la STC 109/2001, de 26 de abril, declaramos que la modificación del régimen de prelación de créditos de la Seguridad Social por cuotas devengadas y no satisfechas tenía cabida en una ley de presupuestos toda vez que con esta medida se habría de producir «un incremento recaudatorio de tales deudas en vía ejecutiva con el consiguiente efecto positivo en los presupuestos de la Seguridad Social, lo cual evidencia, no sólo una relación entre la medida adoptada y la previsión de ingresos del Estado, sino un objetivo de política económica y financiera del sector público estatal, tendente a hacer efectiva esa previsión de ingresos» (FJ 6).

Por el contrario, hemos declarado extramuros de este tipo de leyes aquellas disposiciones de carácter general en las que no concurre dicha vinculación inmediata y directa, como sucede con la regulación *in extenso* de un procedimiento que facilita la recaudación de las deudas tributarias [STC 76/1992, FJ 4 b)]; o, en materia de función pública, por ejemplo, en relación con las normas relativas los procedimientos de acceso de los funcionarios sanitarios locales interinos a la categoría de funcionarios de carrera (STC 174/1998, de 23 de julio, FFJJ 6 y 7), de provisión de los puestos de trabajo del personal sanitario (STC 203/1998, de 15 de octubre, FFJJ 3 a 5), de edad de pase a la situación de segunda actividad de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía (STC 234/1999, de 16 de diciembre, FFJJ 4 y 5), o, recientemente, los requisitos de titulación necesaria para acceder al Cuerpo Superior de Auditores del Tribunal de Cuentas (STC 9/2013, FJ 3).

3. A partir de la doctrina constitucional expuesta debemos abordar la cuestión controvertida, común a todas las disposiciones impugnadas, que según la demanda desbordarían el contenido posible de una ley de presupuestos. Ello dependerá de si las mismas encuentran encaje en el denominado «contenido eventual» de dichas leyes, pues resulta evidente en todos los casos que no se trata de disposiciones que integren directamente el presupuesto, esto es, no forman parte de su contenido mínimo o propio. Deberemos por tanto examinar, en cada caso, la inmediatez de la conexión de la norma controvertida con el objeto del presupuesto, la habilitación de gastos y la estimación de ingresos.

a) La disposición adicional decimosexta (modificación del art. 33 del texto refundido de la Ley de clases pasivas del Estado, aprobado por el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril) extiende el régimen de incompatibilidades del personal en régimen de clases pasivas del Estado a los supuestos de ejercicio de otra actividad, por cuenta propia o ajena, que dé lugar a la inclusión de su titular en cualquier régimen público de Seguridad Social.

La demanda considera que dicho régimen constituye un mecanismo de cobertura para garantizar una protección efectiva de los riesgos en la vejez, y que en esa medida, por tratarse de una norma de garantía y protección de derechos subjetivos, participa de la naturaleza de las normas típicas de la codificación *iuspublicista*, que no encuentra cabida en una ley de presupuestos. El Abogado del Estado opone a ello que la disposición introduce una regla de incompatibilidad entre la percepción de la pensión por jubilación y el ejercicio de una actividad por cuenta propia o ajena. Desde esa perspectiva, esta inmediata vinculación con los gastos del Estado es evidente, pues la medida habrá de suponer un menor gasto para la Hacienda estatal en pensiones de jubilación y retiro,

siendo así compatible con los límites constitucionales, de acuerdo con la doctrina (se citan las SSTC 134/1987, de 21 de julio, FJ 6; y 83/1993, de 8 de marzo, FFJJ 4 y 5).

Como afirmamos en la citada STC 65/1990, FJ 3, encuentra cabida en el contenido eventual constitucionalmente admisible de una ley de presupuestos una medida que tenga «un efecto claro sobre la dimensión del gasto público», cuando ésta tienda a su inmediata reducción y esté vinculada al equilibrio de las previsiones presupuestarias. En idéntico sentido, la también citada STC 83/1993, FJ 5, que concluyó que «nada se opone al establecimiento de un tope o límite temporal a las pensiones públicas en la Ley de Presupuestos».

De acuerdo con la doctrina anterior, la disposición que se impugna no establece un régimen jurídico nuevo en el texto refundido de la Ley de clases pasivas del Estado, sino que se limita a modificar aspectos puntuales del régimen de incompatibilidades ya establecido en el citado art. 33. Esta modificación, que supone un incremento de los supuestos de incompatibilidad entre la percepción de la pensión de jubilación o retiro y el ejercicio de una actividad remunerada, tiene un efecto directo en el gasto del Estado, al minorarlo, fruto de la nueva incompatibilidad que se regula, ya que ésta impide el devengo de una pensión para quien, estando en situación de jubilado (incompatibilidad total) o incapacitado (incompatibilidad parcial), realice una actividad, por cuenta propia o ajena, que dé lugar a la inclusión de su titular en cualquier régimen público de Seguridad Social. De este modo, la contraprestación obtenida se convierte en el único medio de retribución (incompatibilidad total) o en una parte (incompatibilidad parcial). Por tanto, debemos convenir con el alegato del Abogado del Estado, y declarar que una medida como la controvertida, que por un lado se dirige de forma inmediata y directa a la reducción del gasto público, y, por otro, supone sólo una modificación puntual del régimen sustantivo al que se refiere, puede tener cabida en la norma presupuestaria. Procede por tanto desestimar su inconstitucionalidad.

b) La disposición adicional vigésima novena (proyectos concertados de investigación de los programas nacionales científico-tecnológicos) autoriza al Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial para que, siempre que se cumplan determinadas condiciones y previo informe favorable de la Dirección General de Programas y Transferencia del Conocimiento, del Ministerio de Ciencia e Innovación, conceda moratorias o aplazamientos de hasta cinco años en la devolución de los créditos privilegiados concedidos con cargo al fondo nacional para el desarrollo de la investigación científica y técnica, por un plazo de hasta cinco años con intereses de demora, en los casos de imposibilidad de atención de los pagos en fecha.

La demanda considera que se introduce con ella una revisión de la regulación material de las condiciones de reembolso de determinadas ayudas financieras, que es ajena al ámbito estricto de la disciplina de los presupuestos generales del Estado, sobre todo porque se refiere a créditos correspondientes al periodo comprendido entre 1987 y 1993. Además reputa vulnerado el principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3) y el derecho fundamental de igualdad (art. 14), toda vez que se colocaría en mejor posición a los prestatarios incumplidores que a aquellas personas que no presentaron solicitud de aplazamiento por imposibilidad de cumplir los compromisos asociados a la devolución del crédito. Opone a lo anterior el Abogado del Estado que el precepto articula una modalidad de moratoria, o dilación autorizada en el pago de un derecho económico de la hacienda estatal, lo que según el art. 7.2 de la Ley 47/2003, de 26 noviembre, general presupuestaria sólo podrá realizarse por ley, lo que incluye la ley de presupuestos. Además, hay una evidente relación directa entre esta disposición y un ingreso de la hacienda pública estatal, lo que de por sí avalaría su inclusión en ley de presupuestos, sin perjuicio de que la medida supone un apoyo directo a la investigación científica, lo que responde asimismo a un criterio de política económica del Gobierno. Afirma, por último, no encontrarse debidamente fundada la pretendida lesión del derecho de igualdad (art. 14 CE).

En este caso, existe una relación inmediata y evidente entre la disposición que se impugna y los ingresos del Estado, de acuerdo con la doctrina constitucional que ha quedado expuesta. En efecto, se trata de una medida puntual de directa incidencia en los

ingresos, pues no cabe duda de que la eventual concesión de un aplazamiento, por parte del Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial, entidad pública empresarial, en el pago de una deuda contraída con el Estado, supone una minoración de los ingresos esperados, afectando la disposición controvertida directamente a éstos. Esta conexión, junto a la vinculación con la investigación científica, que como se expone en el escrito del Abogado del Estado integra la política económica del Gobierno, permite descartar su inconstitucionalidad.

Debemos descartar, por último, que concurra en este caso la lesión del principio de igualdad, que la demanda vincula a la interdicción de la arbitrariedad. La demanda se refiere, como *tertium comparationis*, a quienes en su momento optaron por no solicitar estas ayudas, por imposibilidad de cumplir los compromisos asociados a la devolución del crédito. Pues bien, de acuerdo con nuestra doctrina [por todas, STC 19/2012, de 15 de febrero, 10 a)], lo que debemos determinar es si la diferencia de trato es arbitraria, porque carece de toda explicación racional. En este caso, podemos descartar esta tacha atendiendo tanto a la finalidad de la moratoria, ya expresada, como a las propias condiciones de la misma, que evidencian que no tiene lugar un trato de privilegio a quienes no pueden devolver los citados créditos, ya que no sólo se exige, bien prestar garantías suficientes, bien probar una situación financiera tal que imposibilite atender los pagos en sus fechas, sino que se somete la devolución de lo que inicialmente era un crédito sin intereses al interés de demora a que se refiere el artículo 26.6 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria. Finalmente, la moratoria no opera automáticamente, sino que está sujeta a un procedimiento de informe favorable previo, por parte del Ministerio de Ciencia e Innovación, a través de su Dirección General de Programas y Transferencia del Conocimiento. No puede por tanto, de acuerdo con nuestra doctrina, estimarse que incurra esta disposición en la tacha de desigualdad que se le imputa.

c) La disposición adicional trigésima séptima (declaración de interés general de determinadas obras de infraestructuras hidráulicas con destino a riego y otras infraestructuras) no guardaría, según la demanda, relación alguna específica con la actividad presupuestaria ni puede ser considerada como una medida de política económica general. El Abogado del Estado postula su encaje en la norma presupuestaria con cita de la STC 180/2000, de 29 junio, FFJJ 8 y ss., añadiendo que en este caso se consignan en el propio presupuesto créditos para la financiación de las mismas obras a que se refiere al disposición.

Debemos descartar también en este caso la inconstitucionalidad del precepto, en aplicación de nuestra doctrina (en concreto la STC 180/2000, de 29 de junio, FJ 8) ya establecida por este Tribunal desde la STC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4. Ciertamente, aunque en un primer acercamiento a la disposición controvertida no se encuentra relación directa con los ingresos o gastos del ejercicio, en la medida que, como señala el Abogado del Estado, se han consignado en el presupuesto créditos (autorizaciones de gasto) para la realización de las obras y mejoras que, por medio de esta disposición se declaran de interés general, no cabe duda, entonces, de que dicha disposición no sólo tiene una relación directa con el gasto del ejercicio, sino que, además, sirve a la mejor inteligencia del instrumento presupuestario para cuya ejecución se dicta. Hay conexión directa, en suma, con el propio contenido del presupuesto, de manera que la declaración de interés general contribuye a la propia eficacia de los créditos consignados para su financiación.

d) La disposición adicional trigésima novena (creación de agencias estatales), recoge una autorización al Gobierno para que en el plazo de un año proceda a la transformación de determinados organismos públicos en agencias estatales, de acuerdo con lo establecido en la Ley 28/2006, de 18 de julio, de agencias estatales para la mejora de los servicios públicos. La norma establece los criterios que en su caso deberán seguirse para llevar a cabo la citada transformación, y limita, en su apartado segundo, la creación de nuevas agencias a un máximo de cinco, exigiendo en todo caso «un informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Economía y Hacienda que, evaluando los efectos de dicha creación sobre el gasto público, determine la oportunidad de su creación».

Para la demanda, esta disposición está extramuros del contenido posible de las leyes de presupuestos por formar parte de la organización de los poderes públicos. El Abogado del Estado considera sin embargo que la medida está dirigida a contener el gasto público, toda vez que la creación de agencias está limitada, y que en todo caso dicha Ley de Agencias contiene una habilitación a la ley de presupuestos, lo que permite descartar la inconstitucionalidad de la norma de acuerdo con la doctrina sentada en el fundamento jurídico 2.b) de la STC 61/1997, de 20 marzo.

La medida controvertida guarda conexión con la contención, y eventual reducción, del gasto público, como evidencia el apartado segundo de la disposición, por lo que, al menos desde esta perspectiva, su vinculación con la materia presupuestaria, con el contenido eventual, no puede ser descartada de acuerdo con nuestra consolidada doctrina.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la propia ley reguladora de las agencias estatales (Ley 28/2006), en su disposición adicional quinta, había previsto la misma autorización, si bien sujetándola al plazo de dos años. Desde esa perspectiva, la disposición que ahora se impugna no supone una transformación esencial de su régimen jurídico, sino una extensión puntual de una autorización que ya estaba prevista en la propia ley de agencias.

No hay, en definitiva, razones suficientes para considerar que la norma impugnada deba ser declarada inconstitucional, sin que desde luego sea tarea de este Tribunal enjuiciar el mayor o menor acierto del legislador al establecer este tipo de autorizaciones, sino únicamente, y partiendo siempre de la presunción de constitucionalidad de las normas legales, expulsar del ordenamiento aquellas que evidentemente, y fuera de toda duda razonable, no encuentren acomodo en nuestra Constitución.

e) La disposición adicional sexagésima (infraestructuras penitenciarias) tiene por objeto la declaración de interés general de las obras de construcción y reforma de los diferentes establecimientos penitenciarios incluidos en los planes de infraestructuras penitenciarias aprobados por acuerdos del Consejo de Ministros, lo que según la demanda no tiene relación con el presupuesto ni con la política económica general. El Abogado del Estado reitera sus alegaciones referidas a la *supra* examinada disposición adicional trigésimo séptima, afirmando que la presente disposición está vinculada con los créditos incluidos en la misma ley de presupuestos.

Debemos descartar la inconstitucionalidad de esta disposición reiterando lo dispuesto en la letra c) anterior, relativa a la disposición adicional trigésimo séptima, pues también en este caso hay conexión directa con el propio contenido del presupuesto, toda vez que hemos reiterado que la declaración de interés general contribuye a la propia eficacia de los créditos consignados para su financiación.

f) La disposición adicional sexagésima segunda (armonización de regímenes de funcionarios públicos) autoriza al Gobierno para que en el plazo de seis meses se propongan las medidas legales necesarias para la armonización del régimen de clases pasivas del Estado con el régimen general de la Seguridad Social, lo que según la demanda no se incardina en las previsiones de gasto o ingresos contenidas en los presupuestos generales del Estado.

Para el Abogado del Estado, la armonización del régimen de clases pasivas del Estado con el general tendrá incidencia en el gasto público, y constituye además un objetivo de política económica, tratándose de una norma que por tanto encaja en el lícito contenido eventual de la Ley de presupuestos.

En este caso, la propia dicción de la norma permite concluir que carece de contenido regulador propio, ya que se limita a instar al Gobierno a que proponga «las medidas legales necesarias», medidas que por tanto, y según la propia dicción de la norma, deberán ser objeto de debate en las Cortes Generales. En consecuencia, no se evita con la disposición un eventual debate parlamentario, en el sentido de la citada STC 61/1997, FJ 2 b). Allí consideramos, en primer lugar, que una autorización al Gobierno de aquel tipo (para elaborar un texto refundido) «carece por sí mismo de contenido propio regulador y, por consiguiente, no tiene virtualidad para incidir en los límites materiales ex art. 134 CE» [FJ 2 b)]. En segundo lugar, precisamos en el mismo fundamento que, dado que se

trataba de una renovación de la delegación al Gobierno para refundir un texto legislativo, «[n]ada ha sido hurtado al debate parlamentario ni se han menoscabado las potestades legislativas de las Cortes Generales y el respeto a las minorías parlamentarias en el sentido proscrito por la Constitución como consecuencia de la utilización de un procedimiento legislativo especial, como es el presupuestario». El anterior razonamiento es trasladable aquí, lo que en conexión con nuestra doctrina sobre la finalidad de limitar el contenido de las leyes de presupuestos, citada en el anterior fundamento jurídico, permite descartar la inconstitucionalidad.

g) La disposición final primera (modificación del texto refundido de la Ley de clases pasivas del Estado, aprobado por Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril) consta de tres apartados, que modifican los arts. 28, 43 y 58 del citado texto refundido. La demanda sólo se refiere al último de los tres preceptos modificados, sobre el régimen de incompatibilidades aplicable a los derechohabientes de pensiones de orfandad de clases pasivas, considerando que no guarda conexión con el contenido propio del presupuesto. El Abogado del Estado opone al anterior alegato que la disposición presenta una conexión económica evidente con los gastos del Estado, pues reduce, de forma directa, el gasto público.

En los términos generales en que se plantea la impugnación, que se refiere en general al régimen de incompatibilidades sin entrar en el examen del precepto, procede declarar la constitucionalidad de esta disposición, trasladando aquí los razonamientos contenidos en la letra a) *supra*, relativos a la disposición adicional decimosexta.

h) La disposición final octava (modificación del texto refundido de la Ley de infracciones y sanciones en el orden social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto) se refiere a la tipificación administrativa de las infracciones graves en el orden social, modificando el 22.3 del citado texto refundido y añadiendo un nuevo apartado «d» al artículo 40.1, referido a las sanciones aplicables a las infracciones reguladas en los arts. 22.3 y 23.1.b de la misma norma.

Según la demanda, la vulneración de los arts. 134.2 y 9.3 CE, se agrava en este caso por la singularidad del régimen del Derecho administrativo sancionador, amparado por la garantía de legalidad ordinaria del art. 25.1 CE. El Abogado del Estado defiende la conexión con el gasto público en que la ampliación del tipo infractor generará mayor recaudación por la sanción pecuniaria. Asimismo, la ampliación del mismo, robustece la garantía de un ingreso regular y exacto de las cuotas recaudadas (se cita la doctrina contenida en las SSTC 34/2005, de 17 de febrero y 82/2005, de 6 de abril).

Efectivamente en el fundamento jurídico 4 de la STC 34/2005, citada por el Abogado del Estado, establecimos, en relación con una norma que precisaba los «géneros prohibidos» a efectos del delito de contrabando que «no cabe duda de la estrecha relación de la norma cuestionada con la previsión de ingresos para un ejercicio económico al tratarse, como hemos señalado, de una norma que integra un tipo penal que protege, entre otros fines, el interés del Estado a asegurarse la recaudación derivada de una clase concreta de tributos».

Debemos ahora matizar la doctrina allí expresada, en consonancia precisamente con la consolidada jurisprudencia que hemos expuesto en el anterior fundamento jurídico. Es cierto que no es descartable que exista una conexión con los ingresos públicos de toda sanción pecuniaria, al menos en un primer momento, pues bien el establecimiento *ex novo* de la sanción, bien el incremento de su cuantía, puede acarrear un mayor ingreso en la hacienda pública. Sin embargo, este resultado no es ni mucho menos automático, pues es también posible imaginar que dichas medidas representen un incentivo precisamente para un mejor cumplimiento de las normas, en cuyo caso no se producirá una mayor recaudación en concepto de sanción. En todo caso, tal eventual efecto sobre los ingresos públicos no puede suponer su encaje automático en la norma presupuestaria, pues ello soslayaría nuestra doctrina, ya expuesta, acerca de la necesaria conexión inmediata y directa, cuyo fundamento, conviene recordar, no es otro que salvaguardar el principio de seguridad jurídica debido a la incertidumbre que este tipo de regulación origina [STC 76/1992, FJ 4 a)]. Esta salvaguarda debe ser particularmente atendida en

los casos como el que aquí se plantea, en el que la medida puede incidir, además, sobre un derecho fundamental (art. 25 CE). Según nuestra doctrina, el posible incremento de los ingresos no es condición suficiente para justificar la constitucionalidad de la inclusión de este tipo de normas en una ley de presupuestos, porque es difícil concebir una medida normativa que sea neutral, esto es, que no tenga incidencia alguna sobre el monto de los ingresos o los gastos públicos, de manera que si esto fuera suficiente, «los límites materiales que afectan a las leyes de presupuestos quedarían desnaturalizados; se diluirían hasta devenir prácticamente inoperantes» (STC 9/2013, FJ 4; en idéntico sentido, STC 86/2013, FJ 5).

Debemos, por tanto, declarar que la disposición impugnada no guarda una conexión inmediata con la estimación de ingresos públicos, distinta y discernible de la general conexión que guarda cualquier norma relativa a sanciones pecuniarias, razón por la que debe estimarse este motivo de inconstitucionalidad, declarando en consecuencia la nulidad de la disposición final octava.

Dado el tiempo transcurrido entre la interposición del presente recurso y la publicación de esta Sentencia, debemos sin embargo limitar los efectos de la anterior declaración de inconstitucionalidad y nulidad, que no afectará por tanto a las situaciones jurídicas consolidadas, es decir, no sólo las decididas con fuerza de cosa juzgada, sino también las situaciones administrativas firmes, según hemos decidido en casos similares atendiendo a estos mismos intereses (por todas, STC 86/2013, FJ 5, con cita de anteriores).

i) La disposición final décima (modificación de la Ley 47/2003 de 26 de noviembre, general presupuestaria) consta de trece disposiciones, y acomete la reforma de diversos preceptos de la Ley general presupuestaria.

La demanda se refiere únicamente a uno de los aspectos que se modifican, el que concierne al art. 151 LGP, que se contiene en el apartado diez de la disposición impugnada, y que tiene como consecuencia exonerar del proceso de fiscalización previa una serie de gastos, de los que la demanda sólo menciona el contenido en la letra b) (que se refiere a «los contratos de acceso a bases de datos y de suscripción a publicaciones que no tengan el carácter de contratos sujetos a regulación armonizada»). Considera que no encuentra encaje en una ley de presupuestos porque se trata de una norma de procedimiento, desconectada de la previsión de gastos para 2009, o de la estimación habilitadora de gastos, pues se trata en realidad de una medida de gestión económica.

El enjuiciamiento de este supuesto no presenta dudas a la luz de nuestra doctrina, pues como afirma el Abogado del Estado en su escrito, está directamente conectada con la mejor ejecución del presupuesto de gastos, permitiendo que la fiscalización previa se concentre en los actos de mayor complejidad o cuantía.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la norma impugnada no hace más que adaptar la regulación de la Ley general presupuestaria en este punto a lo que ya preveía la disposición adicional duodécima de la Ley 30/2007, de 30 octubre, de contratos del sector público (disposición que, con el mismo tenor, se encuentra ahora contenida en la disposición adicional novena del vigente Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de contratos del sector público), que consideraba estos contratos menores, estableciendo que «la suscripción a revistas y otras publicaciones, cualquiera que sea su soporte, así como la contratación del acceso a la información contenida en bases de datos especializadas, podrán efectuarse, cualquiera que sea su cuantía siempre que no tengan el carácter de contratos sujetos a regulación armonizada, de acuerdo con las normas establecidas en esta Ley para los contratos menores».

La inconstitucionalidad pretendida por la demanda debe descartarse pues no sólo es evidente la conexión directa de la medida con la ejecución de los gastos públicos, sino porque en todo caso no es más que una adaptación puntual de la codificación presupuestaria a la legislación vigente en materia de contratos públicos.

j) La disposición final undécima (modificación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones) modifica el régimen de selección de las entidades colaboradoras en la gestión de las subvenciones contenido en la Ley general de

subvenciones, adaptando el procedimiento de asignación de esta función a los requisitos establecidos en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público (en la actualidad, Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de contratos del sector público). En concreto, la norma impugnada modifica el apartado 5 del art. 16 de la Ley general de subvenciones [intitulado «Convenios y contratos con Entidades Colaboradoras»], añadiendo un apartado 6.

Para los demandantes, carece esta medida de relación directa con las previsiones de ingresos y gastos del presupuesto, «puesto que representa la revisión del régimen material aplicable a un negocio jurídico típico como es de la subvención, que ocupa en la codificación administrativa un espacio propio de regulación». El Abogado del Estado opone a ello que la modificación de esta norma permite una distinción más precisa entre los tipos de gastos subvencionables, siendo en concreto las entidades colaboradoras una pieza esencial en la fase de pago, por lo que esta norma merece la calificación de norma relativa a la mejor ejecución presupuestaria.

No se puede descartar, como afirma en su escrito el Abogado del Estado, que pueda existir, al menos *a priori*, conexión entre la disposición que se impugna y la adecuada gestión del gasto público subvencional, pues la norma introduce una modificación parcial del régimen de convenios con las entidades colaboradoras. En concreto, el nuevo apartado 6 que se añade se limita a precisar que en los casos en que resulte aplicable la ley de contratos del sector público, «la selección de las entidades colaboradoras se realizará conforme a los preceptos establecidos en dicha Ley», remitiendo a lo establecido en el resto del art. 16 de la Ley general de subvenciones.

Sin embargo, a los efectos constitucionales que aquí nos conciernen, la citada conexión debe considerarse insuficiente, pues no se aprecia su carácter inmediato y directo, ni tampoco resulta evidente su relación con la ejecución del gasto público presupuestado. Debemos además tener en cuenta que las reglas que ordenan la celebración de convenios y contratos con entidades colaboradoras, afectan directamente tanto a la relación entre Administraciones como a la relación entre éstas y el administrado, como afirmamos recientemente, precisamente en relación con este mismo precepto, en la STC 130/2013, de 4 de junio, FJ 9 F) c), lo que abona la tesis de los demandantes de que se trata de una regulación sustantiva que en consecuencia no encuentra acomodo, de acuerdo con nuestra doctrina, en una ley de presupuestos. En consecuencia, debemos declarar la inconstitucionalidad de la disposición final undécima, si bien limitando igualmente los efectos de la nulidad ínsita en la anterior declaración, en idénticos términos a los expuestos en la anterior letra h) de este mismo fundamento, de manera que no queden afectadas las situaciones jurídicas consolidadas.

4. El segundo motivo de inconstitucionalidad se dirige contra los arts. 1 («Ámbito de los presupuestos generales del Estado»); 2 [«De la aprobación de los estados de gastos e ingresos de los Entes referidos en las letras a) a d) del art. 1 de la presente Ley»]; 3 («De los beneficios fiscales»); 4 («De la financiación de los créditos aprobados en el art. 2 de la presente Ley»), 5 («De la cuenta de operaciones comerciales»); 6 [«De los presupuestos de los Entes referidos en las letras 1), g), h), i) y j) de esta Ley»] y 50 («Deuda Pública»), así como contra los capítulos económicos y anexos en ellos citados, todos ellos de la Ley 2/2008.

Los arts. 1 a 6 integran el capítulo I («Créditos iniciales y financiación de los mismos») del título I («De la aprobación de los presupuestos y de sus modificaciones») de la Ley de presupuestos. Estos preceptos suponen el elemento central del presupuesto, recogiendo, de forma específica, la ordenación por programas, capítulos y demás elementos de clasificación presupuestaria.

El art. 1 (titulado «Ámbito de los Presupuestos Generales del Estado»), establece un listado de los presupuestos que integran los presupuestos generales del Estado para el ejercicio del año 2009, con referencia, entre otros, al presupuesto de la Seguridad Social (letra c), de las agencias estatales (letra d) o de las fundaciones del sector público estatal (letra h).

El art. 2 [«De la aprobación de los estados de gastos e ingresos de los entes referidos en las letras a) a d) del artículo 1 de la presente Ley»] establece en su apartado primero las reglas precisas para la ejecución de determinados programas de gasto, especificando los créditos que se aprueban en los capítulos económicos I a VIII, cuyo importe total asciende a 350.213.281,51 miles de euros. Se concreta en particular la agrupación por políticas de los créditos de cada uno de los programas; así, por ejemplo y entre otros, se establece que a «Justicia» le corresponden 1.658.493,28 (miles de euros); a «Pensiones», 106.098.578,82 (miles de euros) o, a «Deuda Pública», 17.400.000,00 (miles de euros). El apartado segundo, referido al estado de ingresos de los distintos entes que integran el sector público (Estado, organismos autónomos, seguridad social, etc.), recoge las estimaciones de los derechos económicos que se prevé liquidar durante el ejercicio presupuestario, especificando la distribución de su importe consolidado, que asciende en total a 301.435.203,62 (miles de euros). El apartado tercero se refiere a las transferencias internas entre los citados entes. El cuarto especifica los créditos incluidos en los programas y transferencias entre subsectores de los estados de gastos aprobados en este artículo, así como su distribución orgánica y económica. Finalmente, el apartado quinto del art. 2 establece los créditos previstos para la amortización de pasivos financieros (en el capítulo IX de los estados de gastos de los entes citados).

El art. 3 («De los beneficios fiscales»), estima en 61.478.940 miles de euros los beneficios fiscales que afectan a los tributos del Estado.

El art. 4 («De la financiación de los créditos aprobados en el artículo 2 de la presente Ley»), establece la previsión de financiación del gasto presupuestado en el art. 2.1, que se financiará, por un lado, con la previsión de ingresos, estimada en 301.435.203,62 miles de euros; y, por otro, con el endeudamiento neto resultante de las operaciones que se regulan en el capítulo I del título V de la Ley.

El art. 5 («De la cuenta de operaciones comerciales»), se refiere a las estimaciones de gastos y previsiones de ingresos referidas a las operaciones comerciales de los Organismos autónomos.

El art. 6 [«De los presupuestos de los entes referidos en las letras f), g), h), i) y j) del artículo 1 de esta Ley»], se refiere a los presupuestos de otros entes del sector público, como los Consorcios del sector público administrativo, relacionados en el anexo XIV de la Ley de presupuestos, las Sociedades mercantiles estatales con mayoría de capital público, las fundaciones estatales, las entidades públicas empresariales y de otros organismos públicos y los fondos carentes de personalidad jurídica a que se refiere el artículo 2.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria.

El art. 50 se ubica en el título V («De las operaciones financieras»), capítulo I («Deuda Pública») y establece la autorización al Ministro de Economía y Hacienda para que incremente la deuda del Estado, «con la limitación de que el saldo vivo de la misma a 31 de diciembre del año 2009 no supere el correspondiente saldo a 1 de enero de 2009 en más de 50.246.574,55 miles de euros», precisando el apartado 2 los supuestos en que el anterior límite podrá ser sobrepasado, quedando automáticamente revisado.

La demanda basa la inconstitucionalidad de los anteriores preceptos y capítulos económicos correspondientes en que no se habría tenido en cuenta el coste financiero derivado de cuatro decretos-leyes que fueron aprobados durante la propia tramitación de la Ley de presupuestos generales del Estado. Esta desconexión, entre las medidas económicas contenidas en dichas disposiciones con fuerza de ley y el contenido del presupuesto habría privado al Parlamento de un debate sobre su contenido, incumpliendo además el mandato constitucional, contenido en el art. 134.2 CE, de acuerdo con el cual todos los gastos públicos deben reflejarse en el presupuesto (principio de universalidad). En la medida en que tampoco se habría tenido en cuenta el impacto del endeudamiento de los citados Decretos, se considera vulnerado también el art. 135.2 CE.

5. Antes de examinar el fondo de la impugnación, debemos considerar las consecuencias que derivan de los amplios términos en que ésta se formula, que se dirige sobre la práctica totalidad del gasto presupuestado para 2009, además de sobre la deuda pública, de manera que, por un lado, se impugnan casi todos los «créditos iniciales» del

presupuesto (excluyendo sólo los créditos del presupuesto del Banco de España, art. 7 de la Ley 2/2008) incluyendo, como expresamente precisa la demanda, todos los capítulos económicos que de ellos derivan, y por otro lado, se estima inconstitucional también íntegramente el art. 50, precepto que contiene la autorización de incremento de la deuda del Estado.

Este tipo de impugnación del presupuesto formulada en términos casi globales, sin perjuicio de las consecuencias que tendría su eventual estimación y que no procede abordar en este momento, dificultan sustancialmente abordar el fondo de la controversia. Y ello por las mismas razones que ya expresamos recientemente, en la STC 101/2013, de 23 de abril, FJ 11, en la que recordamos nuestra ya reiterada doctrina sobre la necesidad de que la impugnación de las normas venga seguida de una fundamentación que permita a todas las partes en el proceso conocer las razones por las que se ha vulnerado la Constitución, sin que desde luego la presunción de constitucionalidad de todas las leyes o disposiciones con fuerza de ley pueda sin más desvirtuarse sin una argumentación suficiente, siendo en concreto inadmisibles «"las impugnaciones globales carentes de un razonamiento desarrollado que las sustente" [STC 238/2007, FJ 2; con cita de la STC 13/2007, de 18 enero, FJ 1; y 204/2011, FJ 2 b)]».

En concreto, la demanda no precisa cuál de los preceptos impugnados es el que concretamente causa la violación constitucional denunciada, sino que se refiere directamente a las normas (los cuatro Decretos-leyes) cuyas obligaciones económicas habrían sido ignoradas por el legislador presupuestario, con carácter general, al omitir su reflejo en los preceptos citados. En apoyo de ese alegato, se invoca a lo largo del escrito la doctrina constitucional contenida en la STC 3/2003, de 16 de enero (que declara la inconstitucionalidad de la Ley de Parlamento Vasco 1/2002, de 23 de enero). Sin embargo, la doctrina allí contenida no es sin más trasladable a este proceso, pues aquel caso difería sustancialmente del presente, pues lo controvertido entonces era la fragmentación del presupuesto en diversas normas, soslayando la institución de la prórroga presupuestaria (art. 134.4 CE) e incumpliendo el principio de universalidad. Por ello, en la citada Sentencia el objeto de impugnación estaba constituido por una ley que se habría arrogado la función del presupuesto soslayando los límites de la prórroga presupuestaria, sin que hubiera una ley de presupuestos impugnada como en el presente caso. Por tanto, sin perjuicio de que obviamente la doctrina contenida en la citada STC 3/2003 sobre los principios de unidad y universalidad resulte plenamente aplicable al presente caso, el razonamiento de aquella Sentencia no puede ser automáticamente trasladado aquí en los términos que parece sugerir la demanda, fundamentalmente porque los cuatro reales decretos-leyes citados en ella no son objeto de impugnación, limitándose ésta a la ley de presupuestos.

Así centrados los términos de la impugnación, nuestro examen debe ceñirse a verificar si las obligaciones de gasto a que se refiere la demanda, y que se incluyen en los citados decretos-leyes, se encuentran claramente ausentes de la Ley de presupuestos que se impugna, de manera que resulte clara y evidente la desconexión entre el gasto autorizado por la norma y el verdaderamente previsto para el siguiente ejercicio.

Para acometer dicho examen, debemos partir de nuestra doctrina sobre el principio de universalidad presupuestaria, que no es más que una consecuencia lógica del propio papel del presupuesto en nuestro Estado de Derecho, en el que hemos reiterado que la ley de presupuestos está reservada a un contenido y que dicho contenido está reservado a ella (STC 9/2013), obligación constitucional que concreta el art. 134.2 CE, con la exigencia de que dicha ley incluya «la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal», permitiendo así su control democrático por el Parlamento y permitiendo su conocimiento por los ciudadanos de acuerdo con su función (STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 4).

Dicho de otro modo, el presupuesto debe contener una especie de «foto fija» del gasto público para un determinado ejercicio, pues esto es lo que le permite desempeñar su papel primordial para el control de la acción pública por parte de los representantes de los ciudadanos. Todo ello sin perjuicio de que, una vez aprobado el presupuesto, el propio régimen jurídico contenido en la actualidad en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre,

general presupuestaria, permita modificaciones puntuales del gasto autorizado por las Cortes Generales, mediante los instrumentos de modificaciones de crédito allí previstos (arts. 51 a 58 LGP) que introducen un elemento de flexibilidad considerable, de manera que la obligación de incluir todos los gastos no significa, como parece lógico, que el contenido del presupuesto quede petrificado en el momento de su aprobación, ya que ello impediría la propia acción pública y, por ende, que el presupuesto pudiera cumplir adecuadamente la función de «instrumento de dirección y orientación de la política económica del Gobierno» que le corresponde [SSTC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4 a); y 3/2003, FJ 4].

6. A partir de lo anterior, para pronunciarnos sobre la inconstitucionalidad que se alega, debemos verificar, con carácter previo, si se han producido las omisiones en cuanto al gasto presupuestado que se aducen en la demanda, para lo que procede detenerse, siguiendo el orden de las impugnaciones y la contestación del Abogado del Estado, en cada uno de los citados decretos-leyes.

a) Los dos primeros decretos-leyes (Real Decreto-ley 6/2008, de 10 de octubre, por el que se crea el fondo para la adquisición de activos financieros y Real Decreto-ley 7/2008, de 13 de octubre, de medidas urgentes en materia económico-financiera en relación con el plan de acción concertada de los países de la zona euro) crean, respectivamente, el fondo para la adquisición de activos financieros, dotado con 50.000 millones de euros, y una línea de avales por importe de 100.000 millones de euros, habilitando al Gobierno a adquirir participaciones en instituciones financieras. Según la demanda, la Ley de presupuestos no tuvo en cuenta el incremento del coste de los gastos financieros derivado del correlativo incremento de deuda, ni tampoco el incremento de los ingresos financieros derivado de los ingresos por avales, a pesar de que el devengo de las mismas habría de tener lugar en el ejercicio de 2009.

El Abogado del Estado opone a lo anterior que el art. 2.1 del Real Decreto-ley 6/2008 concede un crédito extraordinario al presupuesto de 2008, aprobado por la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2008, con precisión de sección, servicio, programa y concepto, además de establecer que este crédito se financiará con deuda pública, mientras que el Real Decreto-ley 7/2008 contiene una autorización para otorgar avales del Estado, y en su artículo 1.6 incrementa la cuantía fijada por el art. 54 de la misma Ley de presupuestos para 2008. Sostiene que es incorrecta la falta de consignación presupuestaria que el recurso indica, pues precisamente el art. 11.4 de la Ley de presupuestos para 2009, precepto que no se impugna, se refiere a las ampliaciones de crédito que sean consecuencia de las medidas financieras contenidas en los dos citados Decretos-leyes. Considera por otro lado insuficientemente fundada la pretendida vulneración del art. 135.2 CE, ya que el recurso no precisa por qué los créditos consignados en el presupuesto de 2009 para atender el capital e intereses de la deuda no habrían de cubrir los capitales e intereses derivados de la financiación de la dotación del fondo para la adquisición de activos financieros que establece el Real Decreto-ley 6/2008.

En primer lugar, debemos precisar que la vulneración del art. 135.2 CE, precepto que en su redacción anterior a la reforma del 27 de septiembre de 2011 establecía la inclusión automática en el estado de ingresos de los presupuestos de los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de la deuda pública (regla ahora contenida, en idénticos términos, en el apartado 3 del mismo art. 135 CE), no se encuentra fundamentada, pues no se aporta en la demanda ningún razonamiento que conduzca a la conclusión pretendida, esto es, la falta de previsión del coste financiero. Se trata, en fin, de una alegación genérica e inconcreta que de acuerdo con nuestra doctrina no puede ser examinada en esta sede.

En segundo lugar, en cuanto al fondo de la alegación, el propio examen de la Ley de presupuestos para 2009 permite desestimar la vulneración del art. 134.2 CE en el sentido pretendido por la demanda, y ello por tres razones:

i) Primero, porque frente a lo alegado, la Ley de presupuestos sí incluye expresamente una referencia al citado gasto reflejado en los dos citados Decretos. En efecto, el art. 11.Cuatro de la Ley 2/2008 (precepto no recurrido) dispone que «[c]on vigencia exclusiva para el año 2009, no serán de aplicación las limitaciones contenidas en los artículos 50 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y 16 del Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, según redacción dada por el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, respecto de la financiación de las ampliaciones de crédito que se realicen en la aplicación presupuestaria 15.19.923O.351.01 "Cobertura de riesgos en avales prestados por el Tesoro, incluidos los riesgos de ejercicios anteriores", cuando sean consecuencia de las medidas financieras contenidas en el Real Decreto-ley 6/2008 y en el Real Decreto-ley 7/2008. Dichas ampliaciones de crédito podrán financiarse con los ingresos derivados de las comisiones de los avales o, en su caso, con Deuda Pública».

ii) Segundo, porque el art. 54 de la Ley de presupuestos (capítulo II «Avales Públicos y Otras Garantías»), precepto que tampoco ha sido impugnado, ya anticipa en su primer apartado que «el importe máximo de los avales a otorgar por el Estado durante el ejercicio del año 2009 no podrá exceder de 100.500.000 miles de euros».

iii) Y tercero, porque el anexo II de la misma ley («Créditos ampliables») hace constar, en el apartado cuatro, que en la sección 15 (Ministerio de Economía y Hacienda) deberá consignarse, entre otros, los siguientes:

«b) El crédito 15.923O.19.351.01, destinado a la cobertura de riesgos en avales prestados por el Tesoro.

c) El crédito 15.931M.16.879, destinado a la aportación al Fondo para la Adquisición de Activos Financieros. El crédito final no podrá superar la cantidad de 50.000.000 miles de euros, importe máximo previsto en el artículo 2 del Real Decreto-ley 6/2008, de 10 de octubre, por el que se crea el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros.»

Lo anterior desvirtúa por completo la inconstitucionalidad que se alega, pues el gasto previsto en los dos citados decretos-leyes ha sido expresamente contemplado en la Ley de presupuestos que se controvierte, dando así cumplimiento al principio de universalidad contenido en el art. 134.2 CE.

b) El Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crea un «Fondo Estatal de Inversión Local» y un «Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo», regula en su art. 14 la concesión de créditos extraordinarios al presupuesto en vigor (esto es, al vigente en 2008) para financiar las medidas aprobadas (por importe de 8.000.000.000 €). Por otro lado, el apartado 4 del precepto añade que «los remanentes de crédito no utilizados en el ejercicio 2008 se podrán incorporar al ejercicio siguiente, sin que resulte de aplicación lo dispuesto en el art. 50 de la Ley General Presupuestaria y en el art. 16 del Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2007, respecto de la financiación de las incorporaciones de crédito».

La demanda considera injustificado anticipar una medida como ésta al ejercicio 2008, teniendo en cuenta que los compromisos generadores del gasto se realizarían en los ejercicios 2009 y 2010. Además, considera que esta medida debería haberse imputado a una partida del capítulo 7 del presupuesto de gastos del Ministerio de Administraciones Públicas para 2009, por cuanto la autorización del gasto sólo será posible en atención a las licitaciones que se produzcan ese ejercicio. Al no hacerse así, habría incurrido la norma en un «patente fraude de ley», conculcándose el principio de universalidad presupuestaria (art. 134.2 CE). Se considera también vulnerado el art. 135.2 CE, ya que no se habrían considerado en el Capítulo 3 los gastos financieros que se devengarán como consecuencia de la deuda emitida para atender este gasto, esto es, no se incluye el incremento de la Deuda Pública derivado de esta medida.

El Abogado del Estado considera que las alegaciones se refieren al Real Decreto-Ley 9/2008, que no ha sido impugnado, lo que impide que pueda entrarse en este recurso a

determinar si se ha producido o no dicho fraude de ley. En conexión con ello, añade que la demanda no aporta ningún razonamiento que permita sostener la inconstitucionalidad de los artículos 1 a 6 y 50 de la Ley 2/2008. Sobre el fondo, afirma que la incorporación de remanentes, es una modalidad de modificación de créditos presupuestarios contemplada en los arts. 51 e) y 58 y concordantes LGP y que la propia Ley de presupuestos impugnada se refiere a estas figuras en su art. 12.2, no recurrido. En cuanto a la falta de consignación del «Fondo Estatal de Inversión Local», en el presupuesto de gastos del Ministerio de las Administraciones públicas para 2009, afirma que dicho fondo puede ser aplicado a todo el presupuesto, pues carece de personalidad jurídica y que, en todo caso, su financiación se contiene en el crédito extraordinario previsto en el art. 14.1 del citado Real Decreto-ley 9/2008. Y en cuanto a la falta de inclusión de los gastos financieros de la deuda pública, ello queda desmentido porque el artículo 50.1 de la Ley de presupuestos para 2009 establece el límite del incremento de la deuda pública del Estado en el que está incluida la que se emita para financiar los citados créditos extraordinarios.

Las alegaciones contenidas en la demanda no desvirtúan la presunción de constitucionalidad de la Ley de presupuestos. En primer lugar, porque, como señala el Abogado del Estado, los razonamientos desplegados en la demanda dirigen el reproche de inconstitucionalidad al citado Real Decreto-ley 9/2008, que sin embargo no ha sido objeto de impugnación. En cuanto a la imputación de la financiación de las medidas que recoge el citado Real Decreto-ley 9/2008 al presupuesto de 2008, y la ulterior regla sobre la incorporación de remanentes al siguiente ejercicio (2009), el argumento se dirige en realidad contra la propia técnica de los créditos extraordinarios, mecanismo que se regula con carácter general en el art. 55 LGP. El citado Real Decreto-ley se publica en el «Boletín Oficial del Estado» el 2 de diciembre de 2008, por lo tanto, durante el ejercicio de 2008 al que se incorpora el crédito. El hecho de que el ejercicio estuviera a punto de finalizar y que el juego de los remanentes de créditos produzca el efecto material de añadir dichos créditos extraordinarios, inicialmente previstos para 2008, al ejercicio de 2009 forma parte de la lógica de las citadas instituciones de modificaciones de crédito, que precisamente tienen como finalidad flexibilizar el propio presupuesto y adaptarlo a las diferentes eventualidades, como ya hemos adelantado en el anterior fundamento jurídico. No hay, en fin, ninguna omisión del gasto presupuestado en la ley que aquí se impugna, ni se vulnera el principio de universalidad a consecuencia del citado Decreto-ley.

c) Por último, el Real Decreto-Ley 10/2008, de 12 de diciembre, por el que se adoptan medidas financieras para la mejora de la liquidez de las pequeñas y medianas empresas, y otras medidas económicas complementarias, incrementa el límite de endeudamiento del Instituto de Crédito Oficial (ICO) en 15.000 millones de euros en su art. 3. Los demandantes consideran que este límite está por encima del que establecen los Presupuestos Generales del Estado para 2009, que se aprobaron definitivamente seis días después de la publicación en el «BOE» del citado Decreto-ley. En el mismo art. 3 se concede, además, un préstamo de 5.000 millones de euros al ICO que se financiará con cargo a deuda pública, sin que el presupuesto para 2009 incluya ni el incremento de deuda pública del Estado derivado de esta medida, ni el aumento de los gastos por intereses financieros (capítulo 3) derivados de este incremento de la deuda, hecho éste que, en definitiva, representa un incumplimiento de los arts. 134.2 y 135.2 CE. El Abogado del Estado opone a lo anterior que no hay en ello ninguna inconstitucionalidad, sino que el citado art. 3 del Real Decreto-ley 10/2008, que incrementa el citado límite de endeudamiento del ICO, era una norma condicionada a que otra, que aún no estaba sancionada, se publicara con el contenido que se anticipa en dicho Real Decreto-ley, norma que no es objeto del presente recurso, ya que tampoco ha sido recurrido, sin que desde luego pueda utilizarse este recurso de inconstitucionalidad para una suerte de impugnación indirecta o colateral de otra norma con rango de ley respecto de la que ya ha transcurrido el plazo para su impugnación (art. 33.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC).

Debemos descartar también la inconstitucionalidad en este caso. En efecto, el Real Decreto-ley 10/2008, que como recuerda el escrito del Abogado del Estado, no ha sido impugnado, arbitra la posibilidad de que el endeudamiento del ICO se vea incrementado en la citada cuantía de 15.000 millones de euros, pero no dispone por sí mismo dicho endeudamiento que corresponderá realizar, en su caso, a dicha entidad, de acuerdo con su régimen jurídico. En concreto, el ICO se financiará directamente en los mercados nacionales y extranjeros, si bien con los límites marcados en la Ley de presupuestos (título VIII, «Financiación del Instituto de Crédito Oficial», del Real Decreto 706/1999, de 30 de abril, de adaptación del Instituto de Crédito Oficial a la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y de aprobación de sus Estatutos), no siendo además su presupuesto consolidable con el del Estado, por lo que el motivo debe ser íntegramente desestimado, ya que en definitiva no da lugar, automáticamente o de manera inmediata, a ningún incremento de la deuda pública del Estado, ni al aumento de los gastos financieros derivados del mismo. También debe desestimarse la segunda alegación, relativa al préstamo de 5.000 millones de euros concedido al ICO con cargo a la deuda pública en el mismo art. 3 del Real Decreto-ley 10/2008, que según la demanda no vendría reflejado en la correspondiente partida presupuestaria, infringiendo los arts. 134.2 y 135.2 CE. En coherencia con el principio de inclusión automática de los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones establecido por el entonces vigente art. 135.2 CE (en la actualidad, con la misma dicción, recogido en el apartado 3 del mismo precepto), el art. 54.1 LGP atribuye la condición de automáticamente ampliables a «los créditos destinados a satisfacer obligaciones derivadas de la Deuda del Estado y de sus organismos autónomos, tanto por intereses y amortizaciones de principal como por gastos derivados de las operaciones de emisión, conversión, canje o amortización de la misma», lo que permite la necesaria flexibilidad, una vez autorizado el gasto público en la ley de presupuestos, precisamente para incrementar su dotación, lo que permite desestimar íntegramente esta alegación. Debe rechazarse, por tanto, que se haya producido tanto una vulneración de los principios de unidad y universalidad presupuestaria del art. 134.2 CE, como del art. 135.2 (en la actualidad, 135.3 CE).

7. El último motivo de inconstitucionalidad se refiere igualmente a los arts. 1 a 6 y 50 de la Ley 2/2008. La demanda considera que los presupuestos generales del Estado no se adecuan al escenario económico, pues se basan en unas previsiones macroeconómicas excesivamente optimistas, ya que preveían un crecimiento del producto interior bruto (PIB) real para 2009 del 1 por 100, en contraste con las previsiones de los analistas, cuya media se situaba en un -0.9 por 100. Por ello, se afirma que «la previsión de gastos e ingresos del Estado contenidos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2009 no encaja, por tanto, de ninguna manera en el mínimo de concordancia exigible con el escenario macroeconómico ajustado a la realidad corriente y la predecible para el año 2009». En apoyo de esta alegación se recogen distintas previsiones publicadas por distintos organismos públicos y privados. La demanda considera en consecuencia vulnerado el art. 134 CE, en relación con los arts. 9.1, 2 y 3, 14, 40.1 y 66.2 CE, así como el art. 135.2 CE; el Reglamento del Congreso de los Diputados, el Reglamento del Senado y el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de estabilidad presupuestaria, en particular los arts. 4, 5 y 6, integrantes estos últimos del bloque de constitucionalidad, de conformidad con el art. 28 LOTC.

El Abogado del Estado, con las alegaciones que extensamente se han recogido en los antecedentes, señala en primer lugar que la demanda exige un imposible, pues la propia Constitución, en su art. 134.3 CE obliga al Gobierno a presentar ante el Congreso los presupuestos con al menos tres meses de antelación al final de año, mientras que las estimaciones económicas más negativas que las que sirvieron de base para la elaboración del presupuesto, no se publicaron hasta el mes de noviembre, por lo que difícilmente podrían haber sido tenidas en cuenta en ese momento de la tramitación, dada la complejidad del proceso de aprobación de una ley de presupuestos. Añade que, en

concreto, los escenarios presupuestarios plurianuales, previstos en los artículos 28.3 LGP y 11 del texto refundido de la Ley general de estabilidad presupuestaria se elaboran mucho antes de la aprobación del proyecto de Ley de presupuestos, pues sirven de base para la aprobación del objetivo de estabilidad, que se somete a votación en el mes de junio previo, todo lo cual desvirtúa la infracción del principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) que se formula en ambos motivos. Además, considera infundada, por un lado, la alegada vulneración del texto refundido de la Ley general de estabilidad presupuestaria, norma que no integra el bloque de la constitucionalidad, y por otro, la de los Reglamentos de las Cámaras, ya que no se concretan los preceptos que habrían sido vulnerados, limitándose el escrito de demanda a afirmar que se presentaron unos gastos e ingresos que no estaban ajustados a la realidad económica. Por último, tampoco se considera fundamentada la vulneración de los arts. 9.1, 9.2, 14 y 66 CE, por un lado, y del art. 40.1 CE, por otro.

8. Sin perjuicio de dar por reproducidas aquí las consideraciones formuladas en relación con el anterior motivo de inconstitucionalidad, pues también este motivo se dirige contra el Presupuesto propiamente dicho, sin identificar exactamente qué aspectos del mismo habrían resultado contrarios a la Constitución, considerando por tanto todo el documento vulnerador del orden constitucional, debemos convenir con el Abogado del Estado en que, por un lado, el texto refundido de la Ley general de estabilidad presupuestaria no forma parte del bloque de la constitucionalidad ni corresponde en consecuencia a este Tribunal enjuiciar si la Ley de presupuestos del Estado se adecua a lo allí establecido. Además, no se concretan los preceptos de los Reglamentos de las Cámaras que habrían sido vulnerados. Finalmente, la alegada vulneración de los arts. 9.1, 9.2, 14 y 40.1 CE, se concreta, de acuerdo con la argumentación, en la vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) en que habría incurrido el presupuesto al partir de escenarios macroeconómicos que, a juicio de la demanda, estaban desfasados y eran por tanto irreales. Ahora bien, todavía debemos acotar más el objeto de impugnación, que se dirige en general sobre el presupuesto. En efecto, de aceptarse la premisa de la que parte la demanda, se estaría controvirtiendo en realidad el art. 4 a) de la ley impugnada («De la financiación de los créditos aprobados en el artículo 2 de la presente Ley»), que establece que los créditos aprobados en el art. 2.1 de la ley, y que ascienden a 350.213.281,51 miles de euros se financiarán, además de con endeudamiento, «[c]on los derechos económicos a liquidar durante el ejercicio, que se detallan en los estados de ingresos correspondientes y que se estiman en 301.435.203,62 miles de euros». Pues bien, siguiendo el *iter* lógico de la demanda, un escenario macroeconómico irreal, por optimista, resultaría en una estimación de ingresos también excesivamente optimista, generando el correspondiente «descuadre» de la financiación de los créditos que afirma el art. 4 de la Ley de Presupuestos.

Así centrado el objeto de la impugnación, debemos entonces abordar el fondo con arreglo a nuestra doctrina sobre el citado principio de no arbitrariedad, partiendo de la STC 13/2007, de 18 de enero, (FJ 4), en la que con cita de anteriores recordamos que este Tribunal debe controlar la adecuación a la Constitución de las leyes sin imponer restricciones indebidas al Poder Legislativo y respetando sus opciones políticas y, en concreto, extremando el cuidado cuando se trata de aplicar preceptos generales e indeterminados, como es el de la interdicción de la arbitrariedad. Nuestra misión se ciñe, por tanto, a examinar si la norma impugnada «carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente realizar un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias» (en ese mismo fundamento jurídico 4, con cita de las SSTC 239/1992, de 17 de diciembre, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 11; 104/2000, de 13 de abril, FJ 8; 120/2000, de 10 de mayo, FJ 3; 96/2002, de 25 de abril, FJ 6; 242/2004, de 16 de diciembre, FJ 7; y 47/2005, de 3 de marzo, FJ 7) y teniendo en cuenta, como dijimos en la misma Sentencia y hemos reiterado en numerosas ocasiones, que «quien alega la arbitrariedad de la ley debe, conforme a sus criterios, razonarlo en detalle y ofrecer una justificación en principio convincente de su imputación» (FJ 4, con cita, entre otras, de las

SSTC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 11; 73/2000, de 14 marzo, FJ 4; y 120/2000, de 10 de mayo, FJ 3).

A partir de lo anterior, no corresponde a este Tribunal examinar si la cifra consignada como estimación de ingresos (los citados 301.435.203,62 de euros) en el presupuesto arranca de unas previsiones excesivamente optimistas, sino si se incurre en la citada arbitrariedad.

Pues bien, la demanda ubica dicha irracionalidad en los escenarios macroeconómicos de los que partió la elaboración del presupuesto, y que habrían sido excesivamente optimistas. No es tampoco labor del Tribunal examinar si las estimaciones de crecimiento económico que sirvieron de base a la elaboración del presupuesto fueron técnicamente correctas, o políticamente pertinentes, sino únicamente si la norma que se impugna es irracional, lo que la demanda no ha demostrado, pues como sucedía en el caso resuelto en la citada STC 13/2007, FJ 4, no se desarrolla tampoco en este recurso «una línea argumental que fundamente esta opinión y que deba conducirnos necesariamente a apreciar la irracionalidad de la opción del legislador».

En todo caso, cabe por último señalar, que la demanda se refiere reiteradamente a las previsiones de crecimiento económico publicadas durante el mes de noviembre de 2008, y sin embargo dirige el reproche y el origen de la arbitrariedad del presupuesto a los escenarios presupuestarios que, elaborados necesariamente con anterioridad, sirvieron de base para la aprobación del objetivo de estabilidad presupuestaria (ratificado por el Congreso el 26 de junio de 2008, «Diario de Sesiones» núm. 20 de 2008) y la ulterior elaboración del presupuesto, que de acuerdo con el límite de tres meses que establece la Constitución en su art. 134.3 CE, fueron presentados el 1 de octubre de 2008. Pues bien, como señala el Abogado del Estado en su demanda y se desprende de los datos aportados, las estimaciones de crecimiento del PIB, no sólo para España sino también para el resto de los Estados miembros de la Unión Europea se deterioraron sustancialmente entre los meses de junio y octubre de 2008, de manera que los mejores datos publicados por la Comisión Europea, y también por organismos especializados como el Fondo Monetario Internacional o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, base de la confección de los citados escenarios, situaban el crecimiento del PIB para 2009 en una media del 1 por 100.

En fin, cabe añadir que las citadas previsiones económicas, sobre las que se elabora todo el presupuesto, y en las que descansan en realidad las directrices de la política económica del Gobierno, se elaboran siguiendo un proceso en el que intervienen distintos agentes, pues precisamente el proceso presupuestario se inserta también en el proceso de control de la Comisión Europea, lo que conforma un doble ciclo presupuestario o ciclo complejo en el que, además de las instituciones nacionales (Gobierno y Parlamento), también participan las instituciones de la Unión Europea (Comisión), con la remisión de la actualización del programa de estabilidad (2008-2011) en el mes de abril del año en curso por parte del Gobierno.

En fin, las estimaciones de crecimiento que sustentan el presupuesto impugnado no eran, de acuerdo con el canon de enjuiciamiento que nos corresponde emplear, carentes «de toda explicación racional», sino que venían avalados por el propio proceso de elaboración del presupuesto que en ningún caso puede garantizar que las previsiones de crecimiento económico que sirven como base para la elaboración de los presupuestos generales del Estado se vean cumplidas. Así resulta además evidente si se examina, obviamente en retrospectiva, el comportamiento real del PIB en el ejercicio de 2009. Según la demanda, la media de las previsiones de los analistas estimaba la caída del PIB en un 0,9 por 100, por lo que reprocha a la Ley de presupuestos que asumiese como válido un incremento del 1 por 100 (esto es, 1,9 puntos por encima de la citada media). Pues bien, la caída real del PIB en ese ejercicio, de acuerdo con los datos oficiales publicados por la agencia europea Eurostat, resultó ser de 3,7 puntos.

Todo lo anterior permite desestimar la tacha de arbitrariedad.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones finales octava (modificación del texto refundido de la Ley de infracciones y sanciones en el orden social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto), y undécima (modificación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones) de la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales del Estado para 2009, con los efectos establecidos en el fundamento jurídico 3, letras h) y j).

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a cinco de diciembre de dos mil trece.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Enrique López y López.—Firmado y rubricado.