

para homologar o declarar la equivalencia de los títulos obtenidos en los mencionados cursos con las titulaciones correspondientes a los diferentes niveles educativos exigibles para las distintas categorías y escalas de los Cuerpos de Policía Local, ya que tal competencia, de conformidad con el art. 149.1.30 C.E., pertenece exclusivamente al Estado.

Aquí de nuevo ha de darse la razón al impugnante. El art. 149.1.30 C.E. declara de exclusiva competencia estatal la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales. Esta competencia, como ya se dijera tempranamente en la STC 42/1981, comprende la de «establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de profesiones tituladas, es decir, de aquellas cuyo ejercicio exige un título (...); así como comprende también la competencia para expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean expedidos por el Estado» (fundamento jurídico 3.º). En el presente caso, la Comunidad Autónoma —que, ciertamente, puede «fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las Policías Locales, determinando los distintos niveles educativos exigibles para cada categoría, sin que, en ningún caso, el nivel pueda ser inferior a Graduado Escolar» [art. 39 c) L.O.F.C.S.]— se atribuye la facultad de establecer la equivalencia entre los títulos académicos exigidos legalmente para acceder a las diversas escalas y categorías (art. 14 de la Ley autonómica en relación con lo dispuesto en el art. 25 de la Ley 30/1984 del Estado) y los cursos realizados en los Centros que el art. 23.2 de la Ley autonómica menciona, esto es, se confiere una facultad de homologación de los estudios efectuados en tales cursos por referencia al contenido y valor de aquellos títulos, lo que implica invadir la competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.30 C.E.

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 recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Abogado del Estado y, en consecuencia:

1.º Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 2.3, 13.1 (en el inciso «previa autorización del Consell de la Generalitat») y 23.2 de la Ley de la Generalidad Valenciana 2/1990, de 4 de abril, de Coordinación de Policías Locales.

2.º Declarar que el art. 2.2 de dicha Ley no es inconstitucional siempre que se interprete del modo en que se hace en el fundamento jurídico 2.º de esta Sentencia.

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a ocho de marzo de mil novecientos noventa y tres.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Luis López Guerra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos y Carles Viver y Pi-Sunyer.—Firmado y rubricado.

9764

Pleno. Sentencia 83/1993, de 8 de marzo de 1993. Cuestiones de inconstitucionalidad 2.879/1990, 2.161/1991, 2.162/1991 y 2.187/1991 (acumulados). En relación con determinados preceptos las Leyes 33/1987, de 23 de diciembre; 44/1983, de 28 de diciembre; 37/1988, de 28 de diciembre; 4/1990, de 29 de junio; 31/1990, de 27 de diciembre, y 50/1984, de 30 de diciembre, todas ellas de Presupuestos Generales del Estado, en cuanto se refieren al límite de la cuantía del reconocimiento, actualización y concurrencia de pensiones públicas.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente, don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Julio Diego González Campos y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 2.879/90, 2.161/91, 2.162/91 y 2.187/91, todas ellas promovidas por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con diversas Leyes de Presupuestos Generales del Estado: la primera cuestión respecto del art. 56 de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, en cuanto al límite de 187.950 pesetas mensuales que impone a la cuantía del reconocimiento, actualización y concurrencia de pensiones públicas; la segunda respecto del art. 51 de la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, y demás preceptos homólogos que, hasta 1988 inclusive, han mantenido el mencionado límite invariado, así como de los arts. 46 de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre; 41 de la Ley 4/1990, de 29 de junio, y 41 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, en lo relativo a sus respectivos límites cuantitativos; la tercera respecto de los mismos preceptos que la segunda; y la cuarta respecto del art. 44 de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, y demás homólogos que, también hasta 1988, han mantenido el límite señalado, así como de los artículos ya citados de las Leyes 37/1988, 4/1990 y 31/1990. Han comparecido y formulado alegaciones el Fiscal General del Estado y el Abogado del Estado y ha sido Ponente el Magistrado don Luis López Guerra, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 14 de diciembre de 1990 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un escrito del Presidente de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco al que se acompañaba, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Sala del 19 de noviembre anterior, en el que se acordaba plantear cuestión de inconstitucionalidad con relación al art. 56 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 23 de diciembre de 1987, en cuanto a la tasa (187.950 pesetas mensuales) que impone a la cuantía del reconocimiento, actualización y concurrencia de pensiones públicas.

La cuestión se suscita en el recurso de suplicación interpuesto por doña Karmele Ruiz Antolín contra la Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 6 de Vizcaya de

14 de marzo de 1990, dictada en proceso sobre declaración de invalidez permanente, que declaró el derecho de la actora a percibir una pensión en cuantía del 150 por 100 de la base reguladora de 195.000 pesetas, equivalente a 292.500 pesetas mensuales, siendo así que el art. 56 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 23 de diciembre de 1987 establece el máximo de 187.950 pesetas mensuales. Para el órgano judicial proponente, toda Ley de Presupuestos admite un contenido mínimo, elemental e inalterable, si bien tolera complementos variados y variables. Además de contener las previsiones contables necesarias para definir lo que por Presupuestos del Estado se entiende, puede incluir disposiciones que atañen a materias específicas de Ley ordinaria y encierran pautas de organización y/o dirección de la política económica, a fin de que —la vista puesta en las peripecias y requerimientos de un período presupuestario concreto y no en los de un futuro más lejano— el Gobierno se haga con instrumentos aptos para perfeccionar el proceso llevadero a la fijación definitiva del estado de ingresos y gastos que entonces presenta. A cambio de lo conceptualmente discreto y temporalmente limitado de esas opciones adicionales, el poder parlamentario de enmienda sufre una restricción —que, en parte, suspende su ejercicio— motivada por tales circunstancias y basada en la presuposición o condición implícita de que el fundamento de coartar así la acción legislativa no ha de operar ni extenderse más allá de los límites razonables que un modesto lapso de tiempo —cual el de la anualidad presupuestaria— viene a justificar. Lo expeditivo de ciertas decisiones económicas explica lo excepcional de la regla por la que, si el Gobierno se opone a su tramitación, no se pueden sustanciar las enmiendas que, propuestas por el Parlamento, provoquen un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios. Por ello, ninguna Ley de Presupuestos puede perpetuar, acudiendo a arbitrios de eficacia indirecta o usando de reiteraciones normativas en el seno de su contenido adicional, un estado de cosas cuya finalidad, bajo las apariencias de excepción al poder legislativo de enmienda, logre ampliar semejante restricción respecto de la regla jurídica indefectiblemente repetida a un período de tiempo mucho más duradero que el de la anualidad a que se debe contraer, ya que entonces se produciría una privación amparada en la letra del art. 134.6 de la Constitución, pero que, en cuanto incompatible con su espíritu, destruye las previsiones razonables del legislador constituyente.

El art. 56 cuestionado no constituiría infracción alguna si su disposición —que fija un máximo de 187.950 pesetas mensuales al importe de las pensiones públicas únicas o a la suma de las concurrentes lucradas por un beneficiario— entrañara una operación consecuente con la previsión de los créditos presupuestarios, asignados a las oportunas necesidades públicas, y con el objetivo de reducir el gasto público sola y únicamente en el curso de la anualidad a que la medida así adoptada figura circunscrita. Ahora bien, huelga discurrir sobre lo conveniente de intentar, antes de decidirse al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, una adecuación al texto constitucional del artículo cuestionado, pues lo descarta la misma STC 134/1987 cuando enuncia y anticipa el principio de que la cláusula debatida puede consumir una sustracción de competencias, de que se adueñaría el Gobierno, al poder legislativo si su ininterrumpida inserción en sucesivas Leyes de Presupuestos le reviste de un carácter, sistemático y permanente, que excede de los límites inexcusablemente obligados entonces. Así, la reiteración sistemática, inspirada en criterios que sirven a designios más vastos y com-

plejos que el de la cobertura y/o justificación técnicas de la aritmética anual presupuestaria, de una disposición formalmente temporal y empero sospechosa de atender a otras finalidades puede adolecer de un vicio que determine la propuesta de inconstitucionalidad. Defecto por el cual, andando el tiempo y a la larga, se sustraería al debate de las Cortes Generales —concienzudo, reflexivo y extenso— la norma que, con la vista puesta en las metas de un decisionismo inspirado en otra suerte de motivaciones, se obtiene por el procedimiento abreviado de elaboración de la Ley de Presupuestos. Acontecimientos posteriores a la citada Sentencia han forjado, en virtud de la reiteración de la cláusula debatida, el supuesto de hecho necesario para promover la cuestión de inconstitucionalidad desde esa perspectiva. En efecto, los preceptos homólogos de las siguientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado mantuvieron, para las anualidades transcurridas de 1985 a 1988 inclusive, el mismo límite de 187.950 pesetas mensuales. El art. 46 de la Ley de Presupuestos de 28 de diciembre de 1988 lo elevó a 193.600 pesetas mensuales y el art. 41 de la de 29 de junio de 1990 lo estableció, por fin, en 207.152 pesetas íntegras mensuales. A juzgar por esta insistencia, no puede menos de reputarse de sistemática la adopción de una medida en que la constancia y el alcance de la reiteración anual no son casuales.

La reproducción anual del indicado límite denota el ejercicio de la competencia, sustraída por el Gobierno al Parlamento, que el art. 149.1.17 de la Constitución confiere en exclusiva al Estado para proveer, mediante la promulgación de Leyes ordinarias, al régimen económico de la Seguridad Social. Es éste, el de régimen económico, un concepto definible a la luz del Capítulo Octavo, Título I, de la Ley General de la Seguridad Social. Aunque dicho pasaje —rotulado «Régimen económico y financiero»— no puede utilizarse para interpretar contextualmente la norma constitucional, contribuye aceptablemente a comprender su alcance. Pues bien: el art. 56 cuestionado, como las anteriores y posteriores cláusulas de su mismo tenor, es un episodio visible de un arbitrio —cuya totalidad y localización se perciben gracias al modo en que esos preceptos se concatenan y suceden anualmente— pensado, con perspectiva general y de futuro, para disciplinar el régimen económico y financiero del sistema de la Seguridad Social. El formalismo de su establecimiento anual, que, en rigor, se va perpetuando y gana permanencia, hace inmune al decisionismo gubernamental, autor de tal iniciativa, frente a las tentativas parlamentarias de corregir esa tendencia. La cláusula presupuestaria examinada, junto con las que la proceden y subsiguen en las anualidades respectivas, pertenece a una regla de política económica con la que se pretende definir una de las llamadas exigencias de la economía general en el art. 38 de la Constitución. La inercia de la repetición —a que, como una pieza más de ese juego, coopera la fórmula de este art. 56— lleva a conclusiones no dispares de las que merece la consideración del precepto como reflejo de la tentativa de ordenar jurídicamente el régimen económico y financiero de la Seguridad Social. Incluida la gruesa objeción que, según el art. 134.6 del texto constitucional, suscita el restringir, más allá de lo razonablemente aconsejado por la naturaleza de las cosas, el poder legislativo de enmendar la tendencia material o de fondo que esa cláusula pone de relieve.

La cuestión que ahora se suscita propone la declaración de nulidad, por incurrir en vicio de inconstitucionalidad originaria, del art. 56 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 23 de diciembre de 1987 y, en su caso, de los preceptos de ésta —pues no es posible hacerlo con los homólogos de otras anteriores

y posteriores— a que, por conexión o consecuencia, dicha declaración deba extenderse. La propuesta se funda en varias infracciones. En primer lugar, la del principio —emanado de la legalidad fundamental y constante en las SSTC 65/1987 y 134/1987— que prohíbe acudir al trámite sumario y abreviado de la legislación anual presupuestaria para impedir que, en ejercicio de sus competencias, el poder legislativo decida respecto al sí y al cómo de una medida de carácter económico que, materializada a largo plazo, se ha hurtado a su conocimiento. En segundo lugar, la del art. 9.1 C.E., que exige de todos los poderes públicos, incluso del que elabora los Presupuestos Generales del Estado, la sujeción a un ordenamiento jurídico del que aquel principio forma parte. En tercer lugar, la del art. 40.1 C.E., desde el momento en que la fijación del marco de una política de estabilidad económica incumbe al legislador ordinario, que entonces la define, y no al Gobierno, que ha de dirigirla de conformidad con esa previa definición. En cuarto lugar, la del art. 41 C.E., porque se ha registrado una invasión de la competencia legislativa en orden a un aspecto notable —a saber, el del régimen económico y financiero— del mantenimiento del régimen público de Seguridad Social. En quinto lugar, la del art. 66.2 C.E., al restringirse, más allá de lo razonable, la actuación de la potestad legislativa, con amplitud e intensidad que no respetan la esencia de su contenido. En sexto lugar, la del art. 97 de la Constitución, ya que el Gobierno, al que corresponde dirigir la política económica como parte de la política interior y exterior, la predetermina y define mediante un arbitrio cuya sistematización y permanencia revelan que, a su tiempo, debió adoptarse a través de una acción parlamentaria reflexiva y extensa. En séptimo lugar, la del art. 134.6 C.E., en cuanto que se consolida y prevalece el deterioro, que sufre el Parlamento, de un poder de enmienda que, de lo contrario, permitiría objetar eficazmente a la dimensión o subsistencia de la cláusula debatida. Por último, la del art. 149, núms. 13 y 17, de la Constitución, al no respetarse la competencia ordinaria del legislador para ordenar extremos que atañen a las exigencias de la economía general y/o a la reforma del régimen económico de la Seguridad Social.

2. La Sección Tercera del Tribunal, por providencia de 28 de enero de 1991, acordó oír al Fiscal General del Estado para que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), alegara sobre la posible falta de fundamentación de la cuestión planteada, a la vista de la doctrina ya sentada por este Tribunal al respecto, concediéndole un plazo de diez días. Mediante providencia del siguiente 25 de febrero, acordó la Sección: 1.º tener por evacuado por el Fiscal General del Estado el trámite referido y admitir a trámite la presente cuestión, turnada con el núm. 2.879/90; 2.º dar traslado de las actuaciones que se han recibido promoviendo la cuestión, conforme establece el art. 37.2 de la LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado para que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes; 3.º publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Por escrito registrado el 8 de marzo de 1991, el Presidente del Congreso comunicó que dicha Cámara no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones que pudiera precisar, con remisión a la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General.

Con fecha del siguiente 13 de marzo, se recibió comunicación del Presidente del Senado, en el sentido de que se tuviera a dicha Cámara por personada en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC.

4. El Abogado del Estado formuló sus alegaciones mediante escrito presentado el 20 de marzo de 1991, en el que suplicaba que previos los trámites legales se dictará Sentencia desestimatoria de la cuestión planteada. Lo que ha de dilucidarse en este proceso constitucional —aduce el Abogado del Estado— es si la regulación del art. 56 de la Ley de Presupuestos para 1988 integra un contenido normativo constitucionalmente admisible en la Ley de Presupuestos; pues cuestión distinta es «si para la regulación permanente de esta materia son las Leyes de Presupuestos, por su carácter esencialmente temporal, la norma legal más idónea o indicada... (ya que esta cuestión)... no incide en modo alguno sobre la inconstitucionalidad de dichas Leyes sino sobre su eficacia temporal» (SSTC 65/1990, 66/1990 y 67/1990, fundamento jurídico 3.º). Como este Tribunal razonó en el caso resuelto por la STC 134/1987, «es evidente que el límite cuantitativo que para la percepción de las pensiones impone el precepto legal cuestionado supone una reducción directa de los gastos presupuestarios, por lo que no puede considerarse improcedente su inclusión en una Ley de Presupuestos». Esta conclusión no exige mayor justificación, con sólo advertir que esa declaración del Tribunal se refiere a un precepto legal idéntico al ahora cuestionado. Pues bien: la aplicación de la jurisprudencia constitucional al caso ahora planteado permite afirmar que, si la inclusión del precepto en la Ley de Presupuestos para 1988 no puede considerarse improcedente, no cabe ya hablar del deterioro de la competencia integral del Parlamento al que alude el órgano proponente; y, siendo esto así, es forzoso concluir que la cuestión promovida carece de toda consistencia jurídica y ha de ser, por tanto, desestimada. Pero a esta misma conclusión puede llegarse también por otros caminos de argumentación.

Es cierto que la fijación de un límite máximo al señalamiento inicial de las pensiones públicas se produce por primera vez, después de la Constitución, en los arts. 12 y 51 de la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984, que estableció ese límite en la cantidad de 187.950 pesetas íntegras mensuales. Esta misma cantidad se mantuvo como límite en los Presupuestos Generales para 1985 (art. 44 de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre), 1986 (art. 29 de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre), 1987 (art. 31 de la Ley 21/1986, de 23 de diciembre), y 1988 (art. 56 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1988). Pero fue posteriormente elevado a 193.600 pesetas íntegras mensuales en el art. 46 de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989; a 207.152 pesetas íntegras mensuales en el art. 41 de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales para el año 1990; y, en fin, se ha fijado en 221.032 pesetas íntegras mensuales para el año 1991 (art. 41 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991). La evolución descrita de este límite demuestra que no puede hablarse, con rigor, de la reiteración sistemática de una disposición formalmente temporal o de la reproducción anual del indicado límite. La directriz de política presupuestaria a la que el precepto cuestionado responde se inauguró en el año 1983, cuando las circunstancias socioeconómicas a las que debe atender el legislador para adecuar y actualizar el sistema de pensiones así lo exigieron. Con ello, el legislador no rebasa el ámbito de las funciones que le corresponden

(STC 97/1990, fundamento jurídico 3.º), sino que se limita a cumplir el mandato del art. 41 C.E. Para demostrarlo, bastará recordar que, con arreglo a la doctrina de este Tribunal, «el concepto de "pensión adecuada" no puede considerarse aisladamente, atendiendo a cada pensión singular, sino que debe tener en cuenta el sistema de pensiones en su conjunto, sin que pueda prescindirse de las circunstancias sociales y económicas de cada momento y sin que quepa olvidar que se trata de administrar medios económicos limitados para un gran número de necesidades sociales» (SSTC 134/1987, fundamento jurídico 5.º, y 100/1990, fundamento jurídico 2.º).

Naturalmente, este tipo de medidas legislativas tienen un efecto directo sobre la dimensión del gasto público en cada ejercicio económico y responden a una apreciación política de las necesidades sociales que deben satisfacerse y del contexto general en que se producen, en consideración a las circunstancias económicas, a las disponibilidades de medios y a las necesidades de los diversos grupos sociales. Por esto mismo, se trata de medidas coyunturales, que sólo pueden aplicarse de acuerdo con las circunstancias concurrentes en cada momento, teniendo una eficacia naturalmente temporal. Son esas circunstancias socioeconómicas las que explican que durante largo tiempo las Leyes presupuestarias no fijaran ningún límite máximo al señalamiento inicial de pensiones públicas; las que determinaron la reiteración de la medida para los años 1983-1988; las que han impuesto la elevación del límite para los años 1989, 1990 y 1991; y, en fin, tal vez permitirán algún día la supresión de ese límite. Pero la exacta e inmediata adecuación entre norma y realidad se consigue aquí a través del Presupuesto y merced a su vigencia anual.

5. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito registrado el 20 de marzo de 1991. El objeto de la presente cuestión —observa el Fiscal General del Estado— ha de hallarse, conforme a las consideraciones que hace la Sala promotora, en que la norma cuya nulidad se propone, pese a estar incluida en una Ley de vigencia anual, como es por definición la Ley de Presupuestos (art. 134.2 C.E.), revela la voluntad de regular de modo permanente la cuantía de ciertas pensiones públicas, según es de deducir de la repetición de igual precepto en todas las Leyes que han ido sucediéndose desde 1983, lo que se mostraría como incompatible con el carácter coyuntural —en atención a las circunstancias propias de cada ejercicio anual— que tienen tales Leyes. Y este planteamiento tiene su apoyo en propias declaraciones del Tribunal. Efectivamente, en la STC 134/1987, fundamento jurídico 6.º, se dijo: «En realidad, la Ley de Presupuestos suscita otro problema, que no promueve el órgano judicial que plantea las cuestiones. Y es en qué medida una previsión temporal como es la contenida en el art. 51 de la Ley de Presupuestos para 1984 puede convertirse de hecho en permanente por su reiteración en Leyes de Presupuestos sucesivas. Como ya advirtió la STC 65/1987, ...esta reiteración sistemática de una disposición temporal podría suponer, a la larga, una forma de sustraer el debate parlamentario ordinario una norma, e incluyéndola sistemáticamente en el procedimiento de elaboración más restringido de una Ley de Presupuestos. Pero esta problema no se ha planteado en estos términos en las cuestiones aquí examinadas y no es necesario por tanto proceder a su estudio». Si esto se dijo en junio de 1987, mayor razón hay para afirmarlo en 1991, en que a lo largo de tres anualidades más se ha reproducido el mismo precepto examinado por el Tribunal. En estos momentos no puede albergarse duda del propósito de permanencia de la disposición limitativa del tope máximo

de las pensiones públicas. El que la tacha que procede examinar se sitúa no en una Ley de Presupuestos individualizada, sino en el conjunto de las que han ido sucediéndose hasta la fecha, obliga a hacer una ulterior precisión sobre el contenido de la presente cuestión. No se trata de examinar la posible inconstitucionalidad del precepto dubitado aisladamente considerado, sino de toda una trayectoria que se inició en la Ley de Presupuestos para 1984 y se ha reiterado hasta el momento. Si la cuestión se enfoca singularmente en cualquiera de estas Leyes, la solución ya se encuentra en la mencionada STC 134/1987, que desestimó las tachas de inconstitucionalidad opuestas a igual precepto de la Ley de Presupuestos allí discutido. Ahora la cuestión hay que contemplarla, siguiendo la indicación que contiene el párrafo transcrito, desde la globalidad que ofrecen las sucesivas Leyes de Presupuestos que han repetido, sin excepción desde 1983, la misma cláusula limitativa de las pensiones públicas; lo que permite concluir con naturalidad que nos hallamos ante una disposición que hay que tener por inserta definitivamente, o al menos de modo indefinido, en la regulación de las pensiones públicas, modificando lo dispuesto a estos efectos tanto por la Ley General de la Seguridad Social (o, más exactamente, los Reglamentos Generales de esta Ley, según se dice en su art. 155) como por la Ley articulada de las Clases Pasivas del Estado (Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, art. 31), que fijan la cuantía de las pensiones «en función de los años de cotización que corresponde al beneficiario». No se trata, pues, en estos momentos de examinar si la limitación cuantitativa de las pensiones públicas se ajusta o no a la Constitución, que es asunto ya resuelto, ni siquiera si es medida que pueda adoptarse aisladamente en una Ley de Presupuestos, cosa asimismo ya resuelta también en sentido favorable a su corrección constitucional, sino si, por ser medida que tiene carácter permanente, como autoriza a pensar su repetición, puede llevarse a cabo en Ley de Presupuestos, lo que puede fundadamente hacer temer que se está «sustrayendo dicha norma a un debate parlamentario pleno».

Siendo éste el objeto al que hay que contraer todo análisis en la presente cuestión, esto es, si es posible en una Ley de Presupuestos adoptar con carácter permanente disposiciones reguladoras de las cuantías de las pensiones públicas, que tienen su ámbito de normación propia en la Ley de la Seguridad Social (o, para la función pública, en la Ley de Clases Pasivas), la cuestión hay que situarla exactamente en el plano del ámbito material de una Ley de Presupuestos. Esto supone por de pronto que hay que desechar la pertenencia al caso de buena parte de los preceptos constitucionales que la Sala cuestionante afirma que han sido infringidos. Así, los arts. 40.1 y 41 C.E. no contienen un compromiso para el poder parlamentario con exclusión de cualquier otro, de modo que, como sostiene el Auto cuestionante, si la promoción del progreso social y el régimen público de la Seguridad Social se lleva a cabo por medio de la Ley de Presupuestos se esté arrebatando algo de específica competencia del legislador ordinario. Sólo una lectura apresurada de estos artículos permite afirmar que lo que preceptúan es cometido exclusivo del parlamento; es de los poderes públicos en general, según bien claramente resulta. Lo mismo cabe decir del art. 149.1 en los apartados que se mencionan; este precepto se refiere a la determinación de espacios competenciales del Estado por oposición a los de las Comunidades Autónomas, contenidos en el art. 148, que nada tiene que ver acerca de si sus competencias corresponden a uno u otro órgano dentro del Estado. En cuanto a los arts. 9.1 y 97, no se ven afectados, al menos de modo directo,

en la presente cuestión, ni desde luego infringidos. Los preceptos constitucionales que hay que tener presentes como parámetro para la inconstitucionalidad que se plantea son los relativos a la ordenación de las Cámaras, que comienzan en el art. 66.2, y el art. 134, que, dentro del título de la «Economía y Hacienda», disciplina los Presupuestos Generales del Estado. Así delimitado el contenido de la cuestión, todo se resume en si la inclusión sistemática en las Leyes de Presupuestos de la previsión temporal contenida en el precepto que se cuestiona constituye una forma de sustraer al debate parlamentario una norma cuya regulación se contiene en Leyes ordinarias.

Que la actividad legislativa en materia de Presupuestos está limitada es algo sobre lo que no cabe duda. No se trata de un debate pleno como es propio de la actividad parlamentaria, debido a las limitaciones sobre proposiciones y enmiendas que se contienen en el art. 134.6, que no son admitidas sino con la conformidad del Gobierno. Es lo que permite diferenciar, conforme al texto del art. 66.2, entre la potestad legislativa y la aprobación del presupuesto. Esto, sin embargo, no priva de carácter material, no sólo formal de aprobación, a la Ley de Presupuestos. ¿Hay que entender entonces que la normación propia de una Ley ordinaria estatal en una Ley de Presupuestos infringe la disciplina constitucional de elaboración de Leyes? Esta pregunta requiere previamente aclarar si la medida que aquí se controvierte puede establecerse en una Ley de Presupuestos. Ya es sabido que, en sí misma, en cuanto tenga carácter temporal referido a una anualidad presupuestaria, no existe ningún inconveniente. Así lo dijo la STC 134/1987. El Presupuesto, según señalara la STC 27/1981 y repitiera la STC 63/1986, no se reduce sólo a las previsiones de gastos e ingresos del sector público del Estado, sin que, tradicionalmente, al igual que ocurre en otros países, se constituye en vehículo de la política económica general. El límite de esto último se sitúa, de una parte, en que sea materia directamente relacionada con la disciplina presupuestaria, válida para una anualidad; y de otra, derivada de esta naturaleza temporal, que no se regule de forma permanente, como lo sería de repetirse invariablemente en las Leyes de Presupuestos, cuando es materia regulada en Leyes ordinarias que no contienen al respecto ninguna remisión o delegación para que se haga en Leyes de Presupuestos. Efectivamente, la Ley de Clases Pasivas, por tomar un ejemplo, remite a la Ley de Presupuestos los llamados «haber reguladores» (art. 30) y la revalorización de las pensiones (art. 27), dado su carácter circunstancial indiscutible, en especial la revalorización, dependiente de los índices de coste de la vida. No existe, en cambio, remisión alguna en el cálculo de las pensiones (art. 31), que queda determinado conforme a un porcentaje que se establece. La limitación máxima de las pensiones, en lo que supone de rectificación de este cálculo para ciertas categorías de las mismas, al hacerse de modo permanente en Leyes de Presupuestos, supone la invasión del espacio reservado a una Ley ordinaria. Es claro que las Cortes Generales, en el examen del Presupuesto elaborado por el Gobierno, no pueden introducir una proposición o enmienda con relación a esta limitación, que siempre supondría, si tratara de respetar el cálculo previsto en la Ley, un aumento de gasto. No es difícil concluir que se está ante una restricción sin base constitucional de la plena potestad legislativa.

El paso siguiente es ver si esta asunción por el legislador presupuestario, con las consecuencias reseñadas, quebranta las previsiones constitucionales. Ciertamente así es. Es algo que ya está apuntado en las resoluciones de este Tribunal. La STC 65/1987 habla de la posibilidad

de «una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmiendas sin base constitucional». La potencialidad que entonces se enuncia se encuentra de forma evidente en el caso presente: se está ante un contenido normativo de carácter permanente, como revela su reiteración, que modifica una Ley ordinaria sin que sea posible un debate parlamentario pleno. La restricción a la potestad legislativa es clara. En ello hay que encontrar una transgresión a las previsiones constitucionales sobre la potestad legislativa que se contienen en los arts. 66.2 y ss. de la Norma fundamental. El defecto, pues, no está en el tope máximo señalado ni en que se haga para una anualidad presupuestaria en concreto, cosas ambas que se encuentran en las disponibilidades del legislador presupuestario, sino en el carácter permanente de la medida, que pierde así la naturaleza coyuntural que es propia de la política presupuestaria. No es posible olvidar que una Ley estatal ordinaria, que no contiene en este punto remisión alguna a la Ley de Presupuestos, determina el cálculo de las pensiones. Su modificación, que al mismo tiempo corrige a la baja un derecho, o cuando menos una expectativa cierta, reconocido a los potenciales pensionistas, no puede llevarse a cabo al margen de los cauces constitucionales previstos. La imposibilidad del legislador de reaccionar frente a esta modificación, dada la prohibición de proposiciones o enmiendas que existe, es lo que origina la infracción constitucional.

Ahora bien, pese a que las anteriores reflexiones lleven a una conclusión de inconstitucionalidad del criterio seguido hasta el momento de señalar la cuantía máxima de determinadas pensiones públicas de modo sistemático en las Leyes de Presupuestos, al margen y desconociendo lo que a estos efectos establecen Leyes ordinarias, y pese a que el enfoque de la cuestión había que efectuarlo desde la trayectoria de las sucesivas Leyes de Presupuestos, lo que no puede desconocerse es que lo cuestionado es un precepto de una Ley de Presupuestos concreta, que, en sí mismo, no es inconstitucional, porque así lo dijo anteriormente este Tribunal. Por otra parte, la declaración de inconstitucionalidad de dicho precepto, que sería la única respuesta congruente al objeto del presente proceso, llevaría a consecuencias que sobrepasarían lo aquí debatido, que no ha sido la conveniencia o posibilidad de limitar la cuantía de las pensiones públicas o la justicia intrínseca de la medida, sino el modo legislativo de llevarlo a efecto. Hay que tener en cuenta que la inconstitucionalidad del artículo cuestionado llevaría consigo su nulidad y consiguiente expulsión del ordenamiento jurídico, con lo que recuperaría su vigor lo dispuesto en la Ley General de la Seguridad Social (o en sus Reglamentos de desarrollo) y las pensiones se determinarían según lo que ésta establece. Y esto, que se eleven en definitiva las pensiones públicas, que tal sería el resultado, no es algo que se haya planteado ni sobre lo que exista argumentación convincente (no desde luego en los precedentes pronunciamientos del Tribunal) de que así sea. Parece que la nulidad por inconstitucionalidad del precepto cuestionado tendría que ir precedida de una declaración expresa de inconstitucionalidad del sistema seguido en esta materia, pero tal declaración incurriría en una incongruencia en exceso, puesto que, con independencia del modo de enfocar la cuestión que se ha adoptado—desde la globalidad de las Leyes de Presupuestos que han sido desde 1983—, lo aquí controvertido ha sido la disposición de la Ley de Presupuestos en concreto a la que hay que contraer el pronunciamiento final que se haga, y tal precepto, en su contenido material, no es contrario a la Constitución.

En consecuencia —concluye el Fiscal General del Estado—, el fallo a dictar debe desestimar la cuestión en lo referente a anular el art. 56 de la Ley de Presupuestos para 1988.

6. El 29 de octubre de 1991 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un escrito del Presidente de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco al que se acompañaba, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Sala del 10 de septiembre anterior, en el que se acordaba plantear cuestión de inconstitucionalidad con relación al art. 51 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 28 de diciembre de 1983 y demás homólogos que, hasta 1988 inclusive, han mantenido el límite invariado de la cuantía de las pensiones públicas en 187.950 pesetas mensuales, así como respecto de los arts. 46 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 28 de diciembre de 1988, 41 de la de 29 de junio de 1990 y 41 de la de 27 de diciembre del mismo año, cuyos respectivos límites se elevan a 193.600, 207.152 y 221.032 pesetas íntegras mensuales, en el entendimiento de que la restricción, que en ellos se contiene, impuesta a la cuantía del reconocimiento inicial, actualización y concurrencia de pensiones públicas se halla viciada de inconstitucionalidad.

La cuestión se suscita en el recurso de suplicación interpuesto por el Instituto Nacional de la Seguridad Social y la Tesorería General de la Seguridad Social contra la Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 4 de Vizcaya de 4 de septiembre de 1990, dictada en proceso sobre prestaciones por invalidez permanente entablado frente a los recurrentes por doña Francisca Valderrain Partearroyo. En el referido Auto de planteamiento, en el que se señala que de la validez de todas y cada una de las normas con rango de Ley cuestionadas depende el fallo que haya de dictarse en el proceso *a quo*, se reiteran las argumentaciones contenidas en el Auto de planteamiento por la misma Sala de la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2.879/90.

7. Por providencia de 10 de diciembre de 1991, la Sección Segunda del Tribunal acordó tener por recibidas las actuaciones de la Sala proponente, admitir a trámite la cuestión, turnada con el núm. 2.161/91, y, conforme dispone el art. 37.2 de la LOTC, dar traslado de las referidas actuaciones al Congreso y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que en el improrrogable plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes, así como publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado».

8. Mediante escrito registrado el 18 de diciembre de 1991, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que dicha Cámara no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones que pudiera precisar, con remisión a la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General.

9. El Fiscal General del Estado, mediante escrito registrado el 27 de diciembre de 1991, y tras poner de relieve la identidad de la cuestión con la tramitada bajo el núm. 2.879/90, dio por repetidas las alegaciones formuladas en la cuestión anterior, a la que entendía que debía acumularse la presente. En todo caso, solicitó su desestimación por las razones en su día expuestas.

10. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el 27 de diciembre de 1991. En el mismo, luego de advertir la discordancia existente entre la providencia que otorgó audiencia a las partes y el Auto de la Sala proponente respecto de las disposiciones susceptibles de cuestionarse, señala que no es admisible que la cuestión se extienda a preceptos legales de cuya validez no dependa el fallo del proceso *a quo*. No cabe aceptar, por tanto, que la cuestión comprenda todos los preceptos legales que se dictan en el Auto de planteamiento. En el propio Auto se reconoce que la única norma de cuya validez se hace depender el fallo es el art. 51 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1984. A esta norma debe, pues, ceñirse la presente cuestión. Tras esto, el Abogado del Estado reitera los razonamientos vertidos con ocasión de igual trámite de alegaciones en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2.879/90, solicitando asimismo una Sentencia desestimatoria. Igualmente, interesa la acumulación de la presente cuestión a la anteriormente planteada.

11. Por escrito registrado el 8 de enero de 1992, el Presidente del Senado ruega que se tenga por personada a dicha Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC.

12. El 29 de octubre de 1991 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un escrito del Presidente de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco al que se acompañaba, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Sala del 12 de septiembre anterior, en el que se acordaba plantear cuestión de inconstitucionalidad con relación a los arts. 46 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 28 de diciembre de 1988, 41 de la de 29 de junio de 1990 y 41 de la de 27 de diciembre del mismo año, en el entendimiento de que la restricción que en ellos se contiene, impuesta a la cuantía del reconocimiento inicial, actualización y concurrencia de pensiones públicas, se halla viciada de inconstitucionalidad.

La cuestión se suscita en el recurso de suplicación interpuesto por don José María Fernández de Leceta y López de Arroyabe contra la Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 1 de Alava de 4 de diciembre de 1990, dictada en proceso sobre pensión de jubilación, entablado por el recurrente frente a la Mutualidad de Funcionarios del Mutualismo Laboral, el Instituto Nacional de la Seguridad Social y la Tesorería General de la Seguridad Social. La Sala proponente aduce la infracción de los preceptos constitucionales ya denunciada en las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 2.879/90 y 2.161/91.

13. La Sección Cuarta del Tribunal, por providencia de 10 de diciembre de 1991, acordó: 1.º admitir a trámite la cuestión promovida, turnada con el núm. 2.162/91; 2.º dar traslado de las actuaciones que se han recibido promoviendo la cuestión, conforme dispone el art. 37.2 de la LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado para que en el improrrogable plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes; 3.º publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» para general conocimiento.

14. El Presidente del Congreso de los Diputados, por escrito registrado el 18 de diciembre de 1991, comunicó el acuerdo de la Cámara de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones, poniendo a dis-

posición del Tribunal las actuaciones que pudiera precisar, con remisión a la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General.

15. El Abogado del Estado evacuó el trámite de alegaciones otorgado mediante escrito registrado el 27 de diciembre de 1991. Tras advertir que no es admisible el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad frente a todos los preceptos legales que se citan en el Auto de planteamiento de la misma, ya que en la providencia que concedió un trámite de alegaciones a las partes del proceso *a quo* se reconoce que el único de cuya validez se hace depender el fallo es el art. 46 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989, con lo que solo a esta norma puede entenderse referida la presente cuestión, el Abogado del Estado reitera los razonamientos aducidos con ocasión de las cuestiones núms. 2.879/90 y 2.161/91, a las que, por medio de otrosí, solicita que se acumule la presente.

16. El Fiscal General del Estado formuló sus alegaciones por escrito registrado el 27 de diciembre de 1991, en el que afirma que reproduce lo dicho en la cuestión 2.161/91. Ahora los preceptos cuestionados son, conforme aparece en la parte dispositiva del Auto cuestionante, los incluidos en las Leyes de Presupuestos para 1989, 1990 y 1991 —los mismos, junto a otros, que en la mencionada cuestión—, aunque en la providencia de consulta a las partes y al Ministerio Fiscal se citaba sólo la primera de ellas. El Auto cuestionante es una parcial reproducción de anteriores Autos que plantearon las cuestiones 2.879/90 y 2.161/91. Entiende el Fiscal, en consecuencia, que procede la acumulación de la presente cuestión a las dos mencionadas y, en todo caso, su desestimación.

17. Por escrito registrado el 8 de enero de 1992, el Presidente del Senado rogó que se tuviera por personada a dicha Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC.

18. El 31 de octubre de 1991 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un escrito del Presidente de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco al que se acompañaba, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Sala del 13 de septiembre anterior, en el que se acordaba plantear cuestión de inconstitucionalidad con relación al art. 44 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 30 de diciembre de 1984 y demás homólogos que, hasta 1988 inclusive, han mantenido el límite invariado de 187.950 pesetas mensuales, así como respecto de los arts. 46 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 28 de diciembre de 1988, 41 de la de 29 de junio de 1990 y 41 de la de 27 de diciembre del mismo año, en el entendimiento de que la restricción, que en ellos se contiene, impuesta la cuantía del reconocimiento inicial, actualización y concurrencia de pensiones públicas, se halla viciada de inconstitucionalidad.

La cuestión se suscita en el recurso de suplicación interpuesto por el Instituto Nacional de la Seguridad Social contra la Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 3 de Guipúzcoa de 6 de noviembre de 1989, dictada en proceso sobre pensiones vitalicias entablado frente a la recurrente y la Tesorería General de la Seguridad Social por doña María Angeles Rica Eizaguirre. En el Auto de planteamiento se consideran infringidos los mismos preceptos constitucionales cuya vulneración se denuncia en las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 2.879/90, 2.161/91 y 2.162/91, planteadas por la misma Sala.

19. Por providencia de 16 de diciembre de 1991, la Sección Segunda del Tribunal acordó: 1.º admitir a trámite la cuestión planteada, turnada con el núm. 2.187/91; 2.º dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme dispone el art. 37.2 de la LOTC, al Congreso y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que en el improrrogable plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes; 3.º oír a las partes anteriormente mencionadas para que en el mismo plazo del traslado expusieran lo que estimaren procedente acerca de la acumulación de esta cuestión y la de los núms. 2.161/91 y 2.162/91 a la núm. 2.869/90, planteadas todas por la misma Sala; 4.º publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» para general conocimiento.

20. El Fiscal General del Estado, mediante escrito registrado el 27 de diciembre de 1991, manifiesta que, por las razones expuestas en las cuestiones 2.161 y 2.162/91, que da por reproducidas, interesa la acumulación de la presente cuestión a las mencionadas y a la 2.879/90 y, en todo caso, su desestimación.

21. El 8 de enero de 1992 presentó su escrito de alegaciones el Abogado del Estado, quien observó que, en la providencia que abrió la audiencia a las partes del proceso *a quo*, el órgano judicial había ceñido la cuestión al art. 44 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1985. Sin embargo, este desarrollo inicial sufre una súbita alteración en el Auto de planteamiento de la cuestión, que la amplía a los «preceptos homólogos que le subsiguen en el tiempo». Pero esta ampliación de la cuestión de inconstitucionalidad a preceptos legales de cuya validez no depende el fallo del proceso *a quo* no es admisible. Por esta razón, no es admisible el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad frente a todos los preceptos legales que se citan en el Auto de planteamiento. En la providencia meritada, se reconoce que la única norma de cuya validez se hace depender el fallo es el art. 44 de la Ley de Presupuestos para 1985 y así se infiere del examen de las actuaciones de proceso *a quo*. Sólo a esta norma debe, pues, entenderse referida la presente cuestión. Tras esto, el Abogado del Estado reitera los razonamientos expuestos con ocasión de las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 2.879/90, 2.161/91 y 2.162/91, e interesa que se acumule la presente cuestión a estas otras anteriores.

22. Por escrito registrado el 8 de enero de 1992, el Presidente del Senado ruega que se tenga por personada a dicha Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC.

23. Mediante Auto de 4 de febrero de 1992, el Pleno del Tribunal acordó acumular las cuestiones de inconstitucionalidad registradas con los núms. 2.161/91, 2.162/91 y 2.187/91 a la registrada con el núm. 2.879/90.

24. Por providencia de fecha 2 de marzo de 1993, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 4 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Ante todo, es necesario delimitar con precisión qué normas han de integrar el objeto del presente proceso, ya que el Abogado del Estado, con ocasión del trámite de alegaciones que le fue otorgado en las cues-

ciones de inconstitucionalidad núms. 2.161, 2.162 y 2.187/91, aduce la existencia de una discordancia entre los preceptos legales que la Sala proponente trasladó a las partes de los procesos *a quo* y al Ministerio Fiscal a fin de que se manifestaran acerca de la pertinencia de plantear las respectivas cuestiones de inconstitucionalidad y aquellos otros que son objeto de tal planteamiento en la parte dispositiva de los Autos correspondientes elevados a este Tribunal.

Por lo que concierne a la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2.161/91, la discordancia señalada resulta evidente, pues la providencia del órgano judicial de fecha 20 de diciembre de 1990 únicamente menciona el art. 51 de la Ley 44/1983, de 28 de diciembre; como potencialmente contrario a la Constitución, en tanto que el Auto de planteamiento de la cuestión, de 10 de septiembre de 1991, amplía el objeto impugnatorio para comprender igualmente a todos los preceptos de las Leyes de Presupuestos que con posterioridad al citado, y hasta el homólogo de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, han establecido la restricción sobre la que versa la duda de inconstitucionalidad. Lo propio sucede en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2.162/91, dado que la providencia de 10 de marzo de 1991 fijó en el art. 46 de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, la disposición legal que, en su caso, cabía cuestionar, mientras que el Auto de 12 de septiembre de 1991 plantea la cuestión también en relación con el art. 41 de las Leyes 4/1990 y 31/1990. Y, en fin, otro tanto ocurre en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2.187/91, toda vez que la providencia de 10 de junio de 1991 limitó el ámbito de las alegaciones de las partes y el Fiscal —aunque no sin alguna confusión— al art. 44 de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, no obstante lo cual el Auto de 13 de septiembre de 1991 extiende la impugnación a las posteriores Leyes de Presupuestos Generales del Estado, hasta la Ley 31/1990.

Tales ampliaciones no pueden, sin embargo, admitirse. Como ha dejado claro la doctrina de este Tribunal (cfr., por todas, la STC 21/1985, fundamento jurídico 2.º), la previa identificación de la norma cuestionable en la providencia que ofrece a las partes y al Ministerio Fiscal la oportunidad de alegar sobre la pertinencia de suscitarse la cuestión que constituye un límite objetivo que ha de respetar el eventual Auto de planteamiento de la misma, so pena de transgredir el art. 35.2 de la LOTC al impedir aquellas alegaciones sobre la norma o normas introducidas extemporáneamente. A ello no cabría oponer, en este caso, la circunstancia de que el motivo impugnatorio esgrimido por la Sala proponente descansa en la reiteración del precepto o preceptos cuestionados en sucesivas Leyes de Presupuestos —todas las que se citan en la parte dispositiva de los Autos de planteamiento—, pues, independientemente de la consistencia o inconsistencia de tal motivo, no son esas Leyes las específicamente aplicables a los litigios *a quo*, según criterio expresado en las referidas providencias y Autos, con lo que resulta imposible, también por esta razón, aceptar las ampliaciones citadas.

Por consiguiente, las cuestiones han de considerarse correctamente planteadas únicamente respecto de los arts. 51 de la Ley 44/1983 (C.I. núm. 2.161/91), 44 de la Ley 50/1984 (C.I. núm. 2.187/91), 56 de la Ley 33/1987 (C.I. núm. 2.879/90) y 46 de la Ley 37/1988 (C.I. núm. 2.162/91).

2. El órgano judicial proponente de las diversas cuestiones de inconstitucionalidad se refiere a la posible contradicción de las normas legales cuestionadas respecto de una serie de preceptos constitucionales, que, estima, vedan la inclusión continuada y sistemática de una disposición limitadora de la cuantía de las pensiones

públicas en las Leyes de Presupuestos. Ahora bien, de los artículos constitucionales que se citan, han de excluirse como posiblemente infringidos, incluso en una primera aproximación, varios de ellos, que no muestran relación alguna con el tema que se suscita. Así, no es posible deducir de los arts. 40.1 y 41 C.E., dirigidos a los poderes públicos, mandato de ningún tipo referente a la exclusión o inclusión de determinadas materias en la Ley de Presupuestos. Tampoco pueden erigirse en criterios de constitucionalidad, en el presente caso, las disposiciones del art. 149.1.13 y 17 C.E., que regulan el reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas respecto de diversas materias, pero sin referencia de ningún tipo a los instrumentos normativos que se ocupen de las mismas. No puede, por otro lado, hallarse fácilmente una relación entre la atribución que el art. 97 de la Constitución lleva a cabo en favor del Gobierno, de la dirección de la política, y la crítica que el Auto proponente efectúa respecto de determinadas normas de la Ley de Presupuestos. Finalmente, carece de virtualidad propia la invocación de una presunta vulneración del art. 9.1, en cuanto que el legislador presupuestario no habría respetado el ordenamiento jurídico, ya que tal vulneración se hace depender de la efectiva contradicción del precepto o preceptos cuestionados con otros mandatos constitucionales, contradicción que ha de examinarse así con total independencia de lo previsto en el art. 9.1 C.E.

Quedan por ello reducidos a dos los preceptos constitucionales citados que pueden efectivamente servir de canon de constitucionalidad respecto de las normas presupuestarias cuestionadas: los arts. 66.2 (que confiere a las Cortes Generales el ejercicio de la potestad legislativa del Estado) y 134 de la Constitución, que regula el contenido de los Presupuestos Generales del Estado, establece su carácter anual y configura diversos aspectos de su tramitación parlamentaria. Siguiendo las palabras del Ministerio Fiscal, las cuestiones planteadas se resumen en si la inclusión sistemática de las Leyes de Presupuestos de una previsión temporal referida al límite de las pensiones públicas excede del ámbito reservado al procedimiento legislativo presupuestario, y sustrae la materia ilegítimamente del proceso legislativo ordinario.

3. La pretendida infracción de determinados preceptos constitucionales imputada a las disposiciones legales cuestionadas la fundamenta la Sala proponente en la sistemática reiteración por las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de la norma introducida en el art. 51 de la Ley 44/1983, que establece un tope máximo mensual a la cuantía de las pensiones públicas. Dado el característico ámbito temporal a que se contrae tal clase de Leyes, semejante reiteración implicaría que se habría sustraído indebidamente al debate de las Cortes Generales el examen de plenitud, esto es, sin las limitaciones a su facultad de enmienda fijadas en el art. 134.6 C.E., de las normas configuratorias de la restricción cuantitativa señalada. La referida Sala parte aquí del problema que se planteó —pero no resolvió, porque no lo había suscitado entonces el órgano judicial *a quo* la STC 134/1987: el de «en qué medida una previsión temporal como es la contenida en el art. 51 de la Ley de Presupuestos para 1984 puede convertirse de hecho en permanente por su reiteración en leyes de presupuestos sucesivas», pues «esta reiteración sistemática de una disposición temporal podría suponer, a la larga, una forma de sustraer al debate parlamentario ordinario una norma, incluyéndola sistemáticamente en el procedimiento de elaboración más restringido de una Ley de Presupuestos» (fundamento jurídico 6.º, *in fine*). El Tribunal apuntó, pues, en forma lateral o incidental respecto de la cuestión de fondo planteada, un problema que

podría eventualmente suscitarse, pero en cuya resolución no entró; problema que ahora se plantea en forma directa, y que ha de solucionarse teniendo en cuenta las características de las normas que se cuestionan.

Desde luego, la restricción impuesta por el art. 51 de la Ley 44/1983 ha tenido continuidad, aunque con variaciones numéricas, en las posteriores Leyes de Presupuestos. Así, si en aquella Ley las pensiones no podían superar la cantidad de 187.950 pesetas mensuales, y otro tanto se dispone en las Leyes 50/1984 (art. 44), 46/1985 (art. 29), 21/1986 (art. 31) y 33/1987 (art. 56), dicha cantidad se concretó en 193.600 pesetas en la Ley 37/1988 (art. 46), en 207.152 pesetas en la Ley 4/1990 (art. 41), en 221.032 pesetas en la Ley 31/1990 (art. 41), en 233.631 pesetas en la Ley 31/1991 (art. 43) y en 245.546 pesetas en la Ley 39/1992 (art. 41). Por consiguiente, es un hecho que, desde la Ley de Presupuestos para 1984 hasta la Ley de Presupuestos para 1993, el legislador ha utilizado cada año el vehículo de este tipo de Leyes para establecer la cuantía máxima de las pensiones públicas.

4. Para evaluar la adecuación constitucional de tales disposiciones, ha de partirse de que, como este Tribunal ha manifestado repetidamente, a partir de su STC 27/1981 (así, en las SSTC 65/1987, 134/1987 y 76/1992, entre otras), la Ley de Presupuestos se configura, no sólo como un conjunto de previsiones contables, sino como un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno. Ello supone la inclusión en el articulado de la Ley de Presupuestos de disposiciones relativas a materias no asimilables directamente al estado de gastos y previsión de ingresos presupuestarios, pero de conveniente regulación conjunta con ese núcleo, por su relación técnica e instrumental con las autorizaciones de gastos y previsiones de ingresos, y la orientación de la política económica. Más concretamente, y en relación con el establecimiento temporal de un tope o límite a la cuantía de las pensiones públicas, en nuestra STC 134/1987, hemos manifestado que la inclusión de tal cláusula en la Ley de Presupuestos (con referencia específica al art. 51 de la Ley 44/1983) no puede considerarse improcedente desde el punto de vista constitucional, habida cuenta que el límite temporal que para la percepción de las pensiones impone el precepto legal en cuestión supone una reducción directa de los gastos presupuestarios.

Esto así, y para empezar a resolver la duda de inconstitucionalidad planteada, es claro que, por de pronto, ningún reproche se puede dirigir al art. 51 de la Ley 44/1983 desde la perspectiva elegida por la Sala proponente en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2.161/91, ya que esa disposición, declarada conforme a la Constitución en cuanto a su inclusión en una Ley de Presupuestos, no reitera precepto alguno que estuviese contenido en una Ley de Presupuestos anterior. La justificación de la legitimidad constitucional de las demás normas impugnadas requiere, en cambio, una argumentación distinta.

5. En cuanto al resto de las normas cuestionadas, ha de concluirse que su reiteración no supone una vulneración del art. 134 (y, consecuentemente, del art. 66) de la Constitución. Por un lado, y como ya se ha dicho, nada se opone al establecimiento de un tope o límite temporal a las pensiones públicas en la Ley de Presupuestos. Pero además, este establecimiento aparece como estrechamente vinculado, y dependiente, de la apreciación de la coyuntura económica del momento, de manera que cobra pleno sentido que se mantenga, se altere o se haga desaparecer, a la vista de las pre-

visiones presupuestarias de cada año. A la vista de la evolución legal, resulta que la cuantía de ese tipo o límite temporal ha ido evolucionando manteniéndose en la misma cuantía en los Presupuestos para 1984, 1985, 1986, 1987 y 1988, e incrementándose en los Presupuestos para 1989, 1991, 1992 y 1993, en cuantías variables; de manera que no puede negarse que su fijación se halla ligada a consideraciones cambiantes, y basadas en la apreciación de las disponibilidades y necesidades de cada momento, la dirección de la política económica, que encuentran perfecto acomodo en disposiciones presupuestarias con vocación de vigencia anual. Naturalmente, una Ley distinta a la de Presupuestos podría establecer, de modo general y permanente, la limitación de percepciones en concepto de pensiones públicas; pero esta posibilidad no elimina la legitimidad constitucional (y aun la conveniencia) de que esa limitación se fije, en su caso, en forma anual, atendiendo a las previsiones económicas y presupuestarias para cada ejercicio.

En suma, la duda suscitada por el órgano judicial ha de despejarse en el sentido de entender conformes con la Constitución los preceptos legales cuestionados.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 2.879/90, 2.161/91, 2.162/91 y 2.187/91, planteadas por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

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

Dada en Madrid, a ocho de marzo de mil novecientos noventa y tres.—Firmados: Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Luis López Guerra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Julio Diego González Campos.—Carles Viver y Pi-Sunyer.—Rubricados.

9765 Pleno. Sentencia 84/1993, de 8 de marzo. Cuestión de inconstitucionalidad 1.891/1991. En relación con determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 9/1984, de 5 de marzo, de Regulación de las Ferias Comerciales.

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Luis López Guerra, Vicepresidente; don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Julio Diego González Campos y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad 1.891/1991, planteada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia