

sición adicional octava de la Ley 5/1993, de subsanar un olvido previamente padecido en la Ley 4/1993, de la Función Pública Regional, toda vez que, según se ha indicado, el carácter excepcional que de tal medida se derivaría resulta contradicho por la ausencia de una posterior incorporación de la recreación del Cuerpo Superior de Letrados a la legislación de función pública autonómica.

En suma, al no poder considerarse la materia regulada por la norma dentro del contenido que constitucionalmente corresponde a las Leyes de Presupuestos, debemos concluir que la Disposición adicional octava de la Ley 5/1993, de Presupuestos Generales de la Diputación Regional de Cantabria, es contraria a la Constitución y a las normas que integran el bloque de la constitucionalidad (arts. 21 L.O.F.C.A y 56 del Estatuto de Autonomía de Cantabria).

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 la cuestión de inconstitucionalidad y, en su virtud:

Declarar inconstitucional y nula la Disposición adicional octava de la Ley de la Asamblea Regional de Cantabria 5/1993, de 6 de mayo, de Presupuestos Generales de la Diputación Regional de Cantabria para 1993.

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

Dada en Madrid a uno de julio de mil novecientos noventa y nueve.—Firmado.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi Sunyer.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Rubricado.

16573 *Pleno. Sentencia 131/1999, de 1 de julio de 1999. Cuestión de inconstitucionalidad 1.542/1995. En relación con la disposición adicional quinta de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pedro Cruz Villalón, Presidente; don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1.542/95, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo

del Tribunal Superior de Justicia de Canarias en relación con la disposición adicional quinta de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1992, por supuesta vulneración del art. 134.2 C.E. Han intervenido en el proceso el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Julio Diego González Campos, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Con fecha 27 de abril de 1995 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal escrito del Presidente del Tribunal Superior de Justicia (T.S.J.) de Canarias al que se adjunta testimonio del rollo de actuaciones correspondientes al recurso contencioso-administrativo núm. 1623/1993 y Auto de 2 de marzo de 1995 por el que se acordaba plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición adicional quinta de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1992, por supuesta vulneración del art. 134.2 C.E.

2. Los hechos relevantes para el planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, en esencia, los siguientes:

A) Por Resolución de 22 de julio de 1992 de la Subsecretaría del Ministerio de Justicia se revocaron las adjudicaciones de viviendas sitas en el edificio judicial de Las Palmas de Gran Canaria, concedidas en su día conforme a lo previsto en la Circular del mismo Departamento de 31 de marzo de 1980 (modificada por las Resoluciones de 25 de marzo de 1981 y 7 de diciembre de 1987), según la cual se autorizaba la adjudicación y uso de viviendas ubicadas en los edificios judiciales con el propósito de favorecer «la independencia judicial y libertad que son intrínsecos al ejercicio de la función jurisdiccional, así como por la necesaria estabilidad y permanencia del personal judicial (...) dentro de las posibilidades presupuestarias y de la disposición y capacidad de los respectivos inmuebles». En dicha Circular se contemplan como motivos para el desalojo de las viviendas el cese en el cargo por traslado, inhabilitación, jubilación u otra causa. La Resolución de 22 de julio de 1992 fundó la revocación de las adjudicaciones hechas en la escasez de espacio para ubicar los órganos judiciales sitos en el aludido edificio y aquellos de nueva planta, haciendo necesario para la mejor prestación del servicio público la recuperación de espacios judiciales siguiendo las directrices del Acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 25 de julio de 1990 (que estimaba necesario destinar las viviendas a la satisfacción de las apremiantes necesidades de espacio para la ubicación de los órganos judiciales), y conforme a lo dispuesto en el punto segundo de la Instrucción de esa Subsecretaría del Ministerio de Justicia de 16 de noviembre de 1990, dictada para el más eficaz cumplimiento de las previsiones de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial (que subordinaba las autorizaciones a «las necesidades del servicio público», siendo, por tanto, revocables) y la disposición adicional quinta de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992, que, bajo el título «Plan de recuperación de espacios en edificios judiciales», disponía lo que sigue:

«El Ministerio de Justicia realizará las actuaciones necesarias a fin de recuperar en los edificios destinados a usos judiciales los espacios que no se destinen a dichas

funciones u otras relacionadas con la Administración de Justicia o el Ministerio Fiscal.»

B) Contra la mencionada Resolución de 22 de julio de 1992, doña Begoña Solaz Roldán, afectada por la revocación de la adjudicación para su uso de una de las viviendas en el edificio anexo al Palacio de Justicia de Las Palmas de Gran Canaria, interpuso recurso de reposición núm. 4.200/1992, siendo desestimado por la Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de Justicia de fecha 5 de octubre de 1993. Esta Resolución, a la vista de lo dispuesto en las citadas disposición adicional quinta de la Ley 31/1991 y de la Instrucción de 25 de julio de 1990, basa la desestimación del recurso de reposición en «la grave situación de falta de espacio para instalar adecuadamente las dependencias judiciales puesto en evidencia por la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Canarias en su reunión de 27 de febrero de 1992 (...), no pudiendo prevalecer contra esas manifestadas necesidades del servicio público» los intereses particulares de la recurrente y su interpretación restrictiva en exceso de lo que haya de entenderse por tales.

C) Contra esta última Resolución de 5 de octubre de 1993, doña Begoña Solaz Roldán interpuso recurso contencioso-administrativo núm. 1.623/1993 ante el T.S.J. de Canarias, argumentando, en primer lugar, que la recurrente no ha cesado en su cargo, único motivo que la Circular de la Subsecretaría del Ministerio de Justicia, de 31 de marzo de 1980, prevé como causa para el desalojo de la vivienda adjudicada. En segundo lugar, sostiene que el terreno en el que se edificaron las viviendas había sido cedido con ese fin por el Cabildo Insular, de forma que su cambio de destino a espacios judiciales podría dar lugar, bien a la reversión del solar o a las oportunas responsabilidades. En tercer lugar, alega también la nulidad de la disposición adicional quinta de la Ley 31/1991, puesto que regula una materia que no es propia de la Ley de Presupuestos, lo que a la vista de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, provocaría su inconstitucionalidad. En cuarto y último lugar, la recurrente discrepa de que en efecto haya las necesidades del servicio público invocadas por el Ministerio de Justicia, y de haber alguna, lo sería, justamente, la de servir de viviendas al personal al servicio de la Administración de Justicia con el objeto de propiciar la permanencia de éste en esa demarcación judicial, compensando los inconvenientes de la insularidad con semejante prestación. El Abogado del Estado, personado en el procedimiento, alegó por su parte, que la Resolución impugnada era ajustada a Derecho, fundando su juicio en las mismas razones aducidas por la Subsecretaría del Ministerio de Justicia en la Resolución impugnada.

D) Por providencia de 2 de noviembre de 1994, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del T.S.J. de Canarias concedió a las partes y al Ministerio Fiscal el plazo común de diez días para que, en los términos del art. 35 LOTC, alegasen lo que estimasen conveniente acerca de la posible inconstitucionalidad de la disposición adicional quinta de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992 en relación con el art. 134.2 C.E.

E) Evacuado el trámite del art. 35.2 LOTC, en el que la recurrente en el proceso contencioso-administrativo y el Ministerio Fiscal solicitaron el planteamiento de la cuestión al considerar contraria al art. 134.2 C.E. la disposición adicional quinta de la Ley 31/1991, mientras que el Abogado del Estado se opuso, la Sala, mediante el Auto de 2 de marzo de 1995, acordó plantear la presente cuestión de inconstitucionalidad.

3. El Auto de planteamiento de la cuestión, una vez resumidos los hechos y fijados los términos del asunto en la posible extralimitación de la disposición adicional

quinta del contenido material de las Leyes de Presupuestos de acuerdo con el art. 134.2 C.E., tras considerar dudoso que la Instrucción de 16 de noviembre de 1990 pueda dar por sí sola cobertura a la polémica revocación de las adjudicaciones de viviendas, examina sucintamente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional relativa al alcance de la reserva del aludido precepto constitucional. A la vista de esa doctrina, en el fundamento jurídico 5.º del mencionado Auto, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del T.S.J. de Canarias dice tener «serias dudas sobre la constitucionalidad de la disposición adicional quinta de la Ley 31/1991», pues no saben «hasta que punto (su contenido normativo) puede entenderse que guarda relación directa con los gastos e ingresos o con los criterios de política económica del Presupuesto o puede considerarse como complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del mismo y, en general, de la política económica del Gobierno».

4. Por providencia de 23 de mayo de 1995, la Sección Tercera del Pleno de este Tribunal acordó admitir a trámite la cuestión y dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, al Gobierno y al Fiscal General del Estado, al objeto de que en el plazo improrrogable de quince días pudieran personarse en el proceso y formular cuantas alegaciones estimaran convenientes; asimismo, se acordó publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado».

5. En escrito de fecha 30 de mayo de 1995, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal que, aunque no se personará en el procedimiento ni formulará alegaciones, pone a disposición del Tribunal las actuaciones que pudiera precisar.

6. El Presidente del Senado mediante escrito de 6 de junio de 1995 trasladó a este Tribunal el Acuerdo por el que el Senado interesa su personación en el presente procedimiento y ofrece su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

7. El Abogado del Estado registró en este Tribunal sus alegaciones el 12 de junio de 1995 en las que suplica la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad. Arguye el Abogado del Estado en su escrito que las restricciones materiales a las Leyes de Presupuestos Generales del Estado carecen de cobertura constitucional y, aun admitiendo la corrección constitucional de esas limitaciones, el precepto cuya constitucionalidad se ha cuestionado no las rebasa.

Sostiene el Abogado del Estado que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, sobre todo a partir de la STC 76/1992 (reiterada en las SSTC 83/1993, 178/1994 y 195/1994), en cuya doctrina, dice él, parece estribar el T.S.J. de Canarias su duda, ha hecho una interpretación restrictiva del ámbito normativo de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado imponiendo límites materiales a su contenido que no cabe deducir de la literalidad del art. 134.2 C.E. A su juicio, y conforme con lo dicho en la STC 65/1987 y en el Voto Particular que acompañó a la citada STC 76/1992, el art. 134.2 C.E. establece un contenido mínimo de las Leyes de Presupuestos («la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal»), en modo alguno exclusivo o excluyente de otros, impidiendo que en semejantes Leyes se regulen otras materias que no coincidan exactamente con ellos. El Tribunal Constitucional, en su STC 76/1992, sigue razonando el Abogado del Estado, impuso determinados límites al ámbito material de las Leyes de Presupuestos que no resultan de manera directa y clara del mencionado precepto constitucional. Tampoco cabe

deducirlos del art. 66.2 C.E., por más que este precepto distinga la función presupuestaria de la legislativa, ni de las especialidades del procedimiento legislativo para la tramitación de los Presupuestos Generales del Estado.

En punto a aquella distinción entre funciones, la misma sólo es pertinente a los efectos de discernir entre la Ley que aprueba los Presupuestos y estos últimos, de forma que la aprobación de la primera es ejercicio de la función legislativa y no de la presupuestaria. Argumento abundado por el sin sentido al que conduciría la declaración de inconstitucionalidad de un precepto de la Ley de Presupuestos por el hecho de estar ubicado, precisamente, en ellos, pudiendo ser perfectamente constitucional si se contuviese en una Ley ordinaria. Respecto de las especialidades en la tramitación de la Ley de Presupuestos generales a tenor de lo establecido en el art. 134.6 C.E., éstas se refieren únicamente a las proposiciones o enmiendas que supongan aumento del gasto público o disminución de los ingresos presupuestarios, requiriendo, en todo caso, trátase de la Ley de Presupuestos o de cualquier otra, la conformidad del Gobierno. Además, acudir a este argumento procedimental impondría el examen caso a caso del distinto alcance que hubieran podido tener las restricciones al debate parlamentario de las distintas enmiendas al precepto cuestionado respecto de su discusión en el trámite legislativo común. Por último, el Abogado del Estado considera contrario a la seguridad jurídica el empleo a modo de canon de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional de fórmulas de impreciso significado tales como «relación directa con los gastos o ingresos presupuestarios o con los criterios de política económica de la que el presupuesto es instrumento» o «incorporación de normas típicas del derecho codificado» con las que se pretende delimitar el ámbito de las materias cuya regulación puede hacerse en el seno de una Ley de Presupuestos.

El Abogado del Estado asevera que la doctrina de este Tribunal ha trocado la Ley de Presupuestos en una Ley materialmente limitada con las restricciones, de dudosa apoyatura en la Constitución española, que ha deducido de la naturaleza de las mismas. Con ello, el Tribunal Constitucional ha restringido sin suficiente respaldo constitucional la potestad legislativa de las Cortes Generales, por mucho que sea censurable desde la perspectiva propia de la técnica legislativa la inclusión de la regulación de ciertas materias en las Leyes de Presupuestos.

Pone punto final a su escrito de alegaciones el Abogado del Estado defendiendo, con todo, la constitucionalidad de la disposición adicional quinta de la Ley 31/1991. A su juicio, este precepto está estrechamente conectado con el núcleo mínimo, necesario e indispensable de la Ley de Presupuestos, sin que se altere su función, al estar relacionada directamente dicha disposición con la previsión de ingresos y gastos presupuestarios. El Abogado del Estado cree encontrar esta conexión en el ahorro significativo en inversiones que se hubieran tenido que realizar para la ubicación de los órganos judiciales de nueva planta y el acondicionamiento y mejora de las instalaciones de los ya existentes en la demarcación judicial de Las Palmas, remitiendo para fundar su creencia a los alegatos del Abogado del Estado evacuados en el trámite del art. 35.2 LOTC seguido en el proceso contencioso-administrativo del que trae causa la presente cuestión de inconstitucionalidad, y, en particular, al Informe de fecha de 9 de junio de 1995 elaborado por el Jefe de Área de Proyectos de la Subdirección General de Obras y Patrimonio (dependiente de la Dirección General de Infraestructuras para la Administración de Justicia del, por aquel entonces, Ministerio de Justicia e Interior) sobre determinadas actuaciones

realizadas en aplicación de la cuestionada disposición adicional y las implicaciones de financiación presupuestaria que habrían supuesto las actuaciones alternativas que, con idéntica finalidad, se hubieran tenido que realizar al margen de la recuperación de espacios en edificios judiciales.

Con la medida adoptada al amparo de la disposición adicional quinta de la Ley 31/1991 de recuperación de viviendas sitas en edificios judiciales, sostiene el Abogado del Estado, se logró un notable ahorro en los gastos (calculado en 5.845.518 pesetas) al dejar de ser necesario tanto el pago de los alquileres de aquellos locales en los que se tuvo que ubicar a los Juzgados de lo Social y al de Vigilancia Penitenciaria de la demarcación judicial, cuanto la acometida de nuevas y más costosas inversiones con el mejor aprovechamiento del espacio ya disponible para instalar a los órganos judiciales de nueva creación y mejorar las instalaciones de los existentes. Añade el Abogado del Estado que ni estamos ante una norma que merme la seguridad jurídica ni se trata de una «norma típica del derecho codificado».

8. Por escrito de 14 de junio de 1995, el Fiscal General del Estado evacuó sus alegaciones interesando la desestimación de la cuestión de constitucionalidad planteada. A su juicio, con mención de la STC 195/1994, la disposición adicional quinta no contraviene lo dispuesto en el art. 134.2 C.E., pues la recuperación de espacios en edificios judiciales guarda directa relación con la previsión de gastos (según se desprende de los alegatos del Abogado del Estado en el procedimiento contencioso-administrativo, a la vista de la previsión de ahorro anual que supondría la recuperación de las viviendas en cuestión y su acondicionamiento para albergar instalaciones judiciales) y con el objetivo de política económica general de disminución del déficit público.

9. Por providencia de 29 de junio de 1999, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 1 de julio siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

1. En la presente cuestión de inconstitucionalidad, la Sala de lo Contencioso Administrativo del T.S.J. de Canarias plantea ante nosotros la posible inconstitucionalidad de la disposición adicional quinta de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992, por su inclusión en una Ley de Presupuestos infringiendo la reserva de ley del art. 134.2 C.E., en los términos en los que nuestra jurisprudencia ha interpretado el ámbito material de dicha reserva de ley. La mencionada disposición adicional quinta dispone, bajo la rúbrica «Plan de recuperación de espacios en edificios judiciales», que «el Ministerio de Justicia realizará las actuaciones necesarias a fin de recuperar en los edificios destinados a usos judiciales los espacios que no se destinen a dichas funciones u otras relacionadas con la Administración de Justicia o el Ministerio Fiscal».

La materia objeto de esta disposición adicional y su ubicación en una Ley de Presupuestos suscitó las dudas sobre su constitucionalidad de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del T.S.J. de Canarias porque, como pone de manifiesto el Auto de planteamiento de esta cuestión de inconstitucionalidad, no se alcanza a ver la relación directa de ese plan de recuperación de espacios en edificios judiciales con lo que el Tribunal Constitucional ha calificado como contenido mínimo, necesario e indispensable (STC 65/1987, fundamento jurídico 4.º de la Ley presupuestaria, constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos, ni con los criterios de política económica del

Presupuesto; como tampoco parece encontrarse razón alguna que haga pensar que ese plan constituya un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del mismo y, en general, de la política económica del Gobierno.

Por contra, tanto el Abogado del Estado, como el Fiscal General del Estado, han solicitado en sus escritos de alegaciones la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad porque, a su juicio, la disposición adicional quinta de la Ley 31/1991 posee una relación directa tanto con la previsión de gastos e ingresos del sector público estatal como con la realización de los criterios de política económica general del Gobierno, no infringiendo, por tanto, el art. 134.2 C.E. A juicio de uno y otro, el plan de recuperación de espacios en los edificios judiciales a ejecutar por el Ministerio de Justicia supone un importante ahorro en el capítulo de gastos de ese Departamento, contribuyendo de este modo al objetivo de política económica general de disminución del déficit público.

2. Planteado el asunto en estos términos, debe recordarse la que es doctrina reiterada de este Tribunal sobre el ámbito material de la Ley de Presupuestos, y que ha sintetizado la STC 76/1992, cuyo fundamento jurídico 4.º a) reproducimos a continuación:

Desde «la primera Sentencia en la que se abordó el tema de la Ley de Presupuestos, este Tribunal dio por sentado que se trata de una verdadera Ley, considerando así superada la cuestión de su carácter formal o material de Ley (STC 27/1981, fundamento jurídico 2.º). No obstante la afirmación reiterada (SSTC 27/1981, fundamento jurídico 2.º, y 65/1987, fundamento jurídico 3.º), de que el Parlamento aprueba los Presupuestos Generales que el Gobierno elabora (art. 134.1 C.E.) en el ejercicio de una función o competencia específica, desdoblada de la genérica potestad legislativa (art. 66.2 C.E.), hemos sostenido que los Presupuestos —en el sentido estricto de previsiones de ingresos y habilitaciones de gastos— y el articulado de la Ley que los aprueba integran un todo, cuyo contenido adquiere fuerza de Ley y, es objeto idóneo de control de constitucionalidad (STC 63/1986, fundamento jurídico 5.º).

También desde la primera Sentencia recaída en esta materia (STC 27/1981, fundamento jurídico 2.º), este Tribunal ha subrayado la peculiaridad de las Leyes de Presupuestos, peculiaridad consistente en que el ejercicio del poder legislativo por las Cortes está condicionado en estos casos por las disposiciones contenidas en los apartados 1, 6 y 7 del art. 134 C.E. (STC 65/1987, fundamento jurídico 3.º), y por las restricciones impuestas a su tramitación parlamentaria por los Reglamentos de las Cortes (STC 27/1981, fundamento jurídico 2.º). Estas circunstancias que hemos calificado de «peculiaridades» (STC 65/1987) o «singularidades» (STC 27/1981, fundamento jurídico 2.º), de las Leyes de Presupuestos derivan del carácter que es propio a este tipo de Leyes, esto es, de su función específica y constitucionalmente definida en el art. 134.2 C.E. Según este precepto, se trata de la Ley que cada año aprueba los Presupuestos Generales del Estado incluyendo la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y la consignación del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado. Y puesto que el Presupuesto es un instrumento de la política económica del Gobierno, la Ley de Presupuestos ha sido calificada por este Tribunal, además, como «vehículo de dirección y orientación de la política económica» (STC 27/1981, fundamento jurídico 2.º y 65/1987, fundamento jurídico 4.º).

Tratándose de una Ley que no es sólo un conjunto de previsiones contables (STC 65/1987, fundamento jurídico 4.º), sino un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno, no sólo puede —y debe— contener la previsión de ingresos y las autorizaciones del gasto, sino que también puede establecer «disposiciones de carácter general en materias propias de la Ley ordinaria estatal (con excepción de lo dispuesto en el apartado 7 del art. 134 C.E.) que guardan directa relación con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los Presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan» (STC 63/1986, fundamento jurídico 12). Así pues, las Leyes anuales de Presupuestos tienen un contenido mínimo, necesario e indisponible (STC 65/1987, fundamento jurídico 4.º), constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos, y un contenido posible, no necesario y eventual que puede afectar a materias distintas a ese núcleo esencial constituido por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos.

Pues bien, aun aceptando —en los términos que han quedado expuestos— la posibilidad de que las Leyes anuales de Presupuestos puedan contener disposiciones de esa naturaleza, este Tribunal ha declarado igualmente que este contenido eventual sólo tiene cabida dentro de límites estrictos y que ni tal inclusión puede desvirtuar el contenido primordial que caracteriza a dicha Ley, ni de ella se sigue que dichas materias hayan de formar necesariamente parte de su contenido y no puedan ser reguladas por una Ley ordinaria (STC 126/1987, fundamento jurídico 5.º). Para delimitar el ámbito dentro del cual debe moverse necesariamente la inclusión, en las Leyes de Presupuestos, de las materias que no constituyen el núcleo esencial, mínimo e indisponible de las mismas, el Tribunal ha establecido dos condiciones: la conexión de la materia con el contenido propio de este tipo de Leyes y la justificación de la inclusión de esa materia conexa en la Ley que aprueba anualmente los Presupuestos Generales. En cuanto a la primera condición hemos declarado con reiteración que ha de ser una relación directa con los gastos e ingresos que constituyen estrictamente el Presupuesto o con los criterios de política económica general del que dicho Presupuesto es el instrumento (SSTC 63/1986, fundamento jurídico 12; 65/1987, fundamento jurídico 4.º y 65/1990, fundamento jurídico 3.º). En cuanto a la segunda condición, hemos sostenido que la inclusión injustificada de estas materias en la Ley anual de Presupuestos puede ser contraria a la Constitución por suponer una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional (STC 65/1987, fundamento jurídico 5.º) y por afectar al principio de seguridad jurídica, debido a la incertidumbre que una regulación de ese tipo origina (STC 65/1990, fundamento jurídico 3.º). Como vemos en ambas Sentencias se hizo constar por una u otra razón —seguridad jurídica y restricción de facultades a la competencia del poder legislativo—, lo mismo que en la STC 63/1986 que se recuerda en el Auto de planteamiento, que no cabe descartar la posible inconstitucionalidad de incluir en las Leyes de Presupuestos materias extrañas a la disciplina presupuestaria.

En suma y con base en la doctrina expuesta debemos concluir que para que la regulación, por una Ley de Presupuestos, de una materia distinta a su núcleo mínimo, necesario e indisponible (previsión de ingresos y habilitación de gastos) sea constitucionalmente legítima es necesario que esa materia tenga relación directa con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto o con los criterios de política económica de la que ese Pre-

supuesto es el instrumento y que, además, su inclusión en dicha Ley esté justificada, en el sentido de que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno.

El cumplimiento de estas dos condiciones resulta, pues, necesario para justificar la restricción de las competencias del poder legislativo, propia de las Leyes de Presupuestos, y para salvaguardar la seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 C.E., esto es, la certeza del Derecho que exige que una Ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de Presupuestos Generales, no contenga más disposiciones que las que corresponde a su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 C.E.).».

Esta doctrina ha sido reiterada en las SSTC 237/1992, 83/1993, 178/1994, 195/1994, 61/1997, 174/1998 y 203/1998.

3. La disposición adicional quinta de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de los Presupuestos Generales del Estado para 1992 sólo alcanza su sentido pleno en el contexto de las medidas adoptadas por el Ministerio de Justicia al amparo de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial y del Acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, de 25 de julio de 1989, por el que se acordó que deberían destinarse a oficinas judiciales los espacios existentes en los edificios judiciales destinados a otros usos habida cuenta de la grave escasez de espacio para desempeñar adecuadamente la función jurisdiccional por los Juzgados y Tribunales, derivada del incremento de la plantilla y de la entrada en funcionamiento de nuevos órganos judiciales. Sin tener presente este conjunto de actuaciones conexas al plan de recuperación de espacios dispuesto en la cuestionada disposición adicional quinta, no es posible examinar cabalmente su posible relación directa con la disciplina presupuestaria y la justificación de su inclusión en la Ley de Presupuestos.

La acuciante falta de espacio para, en definitiva, dar adecuado cumplimiento a la Ley 38/1988, de Demarcación y Planta Judicial, que pone de manifiesto el Acuerdo mencionado del Consejo General del Poder Judicial de 25 de julio de 1990, movió al Ministerio de Justicia a dictar la Instrucción de 16 de noviembre de ese mismo año 1990, que venía a complementar la Circular de ese mismo Ministerio de 31 de marzo de 1980 estableciendo que las autorizaciones para el uso y disfrute de las viviendas sitas en los edificios judiciales se subordinaban y podrán ser revocadas si así lo exigían «las necesidades del servicio público». La Ley 31/1991, vendrá con posterioridad a recoger esa preocupación por la escasez de espacio y sus repercusiones negativas en la puesta en práctica de la nueva Planta Judicial, estableciendo en su disposición adicional quinta un plan de recuperación de espacios en los edificios judiciales no dedicados a funciones jurisdiccionales, en los que indudablemente han de considerarse incluidas las viviendas sitas en los mismos, con el propósito de convertir en un objetivo a llevar a efecto de manera sistemática, lo que hasta el momento eran actuaciones coyunturales, a fin de obtener un uso óptimo de las infraestructuras existentes con el menor coste económico posible y sin tener que acometer nuevas inversiones, como resulta de la lectura del Informe de fecha de 9 de junio de 1995, elaborado por el Jefe de Área de Proyectos de la Subdirección General de Obras y Patrimonio (dependiente de la Dirección General de Infraestructuras para la Administración de Justicia del, por aquel entonces, Ministerio de Justicia e Interior), mencionado en los antecedentes de esta Sentencia.

Así pues, y aunque sea cierto que la disposición adicional quinta no se puede considerar una previsión de gastos o ingresos del sector público estatal, si no se quiere vaciar de contenido el significado técnicamente preciso de esa noción presupuestaria, no lo es menos que semejante disposición responde indudablemente a razones de índole económica que, como hemos señalado en la STC 203/1998 (fundamento jurídico 5.º), justifican por sí solas su inclusión en la Ley de Presupuestos. La recuperación de espacios en edificios judiciales cuya planificación y ejecución se encarga al Ministerio de Justicia viene impuesta por la puesta en práctica de la Ley 38/1988 de Demarcación y Planta Judicial, que a su vez debe atemperarse con las exigencias económicas derivadas de los objetivos de la Ley 31/1991, de Presupuestos Generales del Estado para 1992, de reducción del déficit público con «una más racional utilización de los recursos disponibles», como así se dice en su Preámbulo. Por consiguiente, la planificación prevista en la disposición adicional quinta de la Ley 31/1991 tiene una relación directa con los criterios de política económica general del Gobierno consistente en establecer como meta de la actuación del Ministerio de Justicia el mejor aprovechamiento de los espacios en los edificios judiciales, lo que debe afectar necesariamente a las autorizaciones para el uso y disfrute de las viviendas en ellos ubicadas, con el propósito de poder alojar en ellos a los Juzgados y Tribunales de nueva planta, o a los ya creados pero que ocupan locales alquilados, y mejorar las instalaciones de los existentes, todo ello con el menor coste económico posible.

4. A la vista de los criterios expuestos, no puede apreciarse que la inclusión de la regulación contenida en la disposición adicional quinta en la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992, se halle en contradicción con los mandatos constitucionales, o que suponga una indebida restricción a la potestad legislativa de las Cortes Generales por exceder el ámbito material de la reserva de ley del art. 134.2 C.E. De forma que, cumplidas las exigencias constitucionales que deben observar las disposiciones de Leyes presupuestarias que regulen materias conexas al núcleo mínimo e indisponible fijado para las mismas en el art. 134.2 C.E., no cabe sino desestimar la presente cuestión de inconstitucionalidad.

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 la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1.542/1995, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en relación con la disposición adicional quinta de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992.

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

Dada en Madrid, a uno de julio de mil novecientos noventa y nueve.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—Vicente Conde Martín de Hijos.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Firmados y rubricados.