

en evitación de toda arbitrariedad (SSTC 224/1992, de 14 de diciembre, FJ 3; 25/2000, de 31 de enero, FJ 2).

Por todo ello, la ausencia total de motivación sobre los criterios de determinación de las cuotas diarias finalmente fijadas en las Sentencias impugnadas ha redundado en una lesión del derecho del recurrente a obtener de los órganos judiciales una resolución motivada y fundada en Derecho, y, en consecuencia, procede estimar el presente recurso de amparo, anulando la Sentencia de 5 de abril de 1999 de la Audiencia Provincial de Madrid en lo referente a la cuantificación de las cuotas diarias fijadas en la pena de multa, para que ésta resuelva de nuevo sobre tal extremo de forma motivada y acorde con el derecho a la tutela judicial efectiva del recurrente.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por don Venancio Maseda Carramiñana y, en consecuencia:

1.º Reconocer que se ha vulnerado al recurrente su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

2.º Restablecerle en su derecho y, a tal fin, anular la Sentencia de 5 de abril de 1999 de la Audiencia Provincial de Madrid en lo referente a la cuantificación de las cuotas diarias fijadas en la pena de días-multa y retrotraer las actuaciones al momento anterior al de dictarse la Sentencia, a fin de que la Audiencia Provincial de Madrid dicte nueva resolución debidamente motivada.

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

Dada en Madrid, a veintitrés de abril de dos mil uno.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Tomás S. Vives Antón.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez, Magistrados.—Firmado y rubricado.

10048 *Pleno. Sentencia 109/2001, de 26 de abril de 2001. Cuestiones de inconstitucionalidad 1522/95 y 2661/97 (acumuladas). Planteadas por las Audiencias Provinciales de Lleida y de Zaragoza, sobre el art. 15 de la Ley 40/1980, de 5 de julio, de inspección y recaudación de la Seguridad Social, en la redacción que le dieron las Leyes 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos General del Estado para 1988, y 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990.*

Ley de presupuestos: validez del precepto que regula la preferencia de los débitos o créditos por cuotas de la Seguridad Social. Voto particular.

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 Tomás S. Vives Antón, 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 las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 1522/95 y 2661/97, planteadas respectivamente por la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Lleida y por la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de Zaragoza, sobre la posible inconstitucionalidad del art. 15 de la Ley 40/1980, de 5 de julio, de Inspección y Recaudación de la Seguridad Social, en la redacción que le dieron tanto el art. 26 de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988, como la Disposición adicional novena de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, por supuesta vulneración de los arts. 66.2 y 134.2 de la Constitución Española. Han intervenido el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 27 de abril de 1995 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un escrito de la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Lleida al que se acompañaba, junto con el testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Sección del 11 de abril anterior, en el que se acordaba plantear una cuestión de inconstitucionalidad con relación a la Disposición adicional novena de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, que da nueva redacción al art. 15 de la Ley 40/1980, de 5 de julio, de Inspección y Recaudación de la Seguridad Social, ampliando la preferencia contenida en el núm. 1 del art. 1924 del Código Civil y en la letra D) del art. 913 del Código de Comercio, de la última anualidad vencida y no satisfecha de los impuestos, a la totalidad de los débitos por cuotas de la Seguridad Social, por supuesta vulneración del art. 134.2 CE, al exceder del contenido eventual de la Ley de Presupuestos.

La cuestión se suscita en el rollo de apelación civil núm. 441/94, instada por la Tesorería General de la Seguridad Social contra la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia núm. 6 de Lleida con fecha de 26 de julio de 1994, por la que se estimaba parcialmente la demanda de tercería de mejor derecho (núm. 417/93) interpuesta por la propia Tesorería en el juicio ejecutivo núm. 173/93 seguido ante ese Juzgado por la entidad Fiat Leasing, S.A., contra la entidad Derribos y Transportes, S.L., y en la que aquélla interesó se declarara su mejor derecho a cobrar la cantidad de 17.857.062 pesetas, correspondientes a diversos descubiertos apremiados en concepto de cuotas a la Seguridad Social, referidos a los ejercicios de 1991, 1992 y 1993, y con base en lo dispuesto en el art. 15 de la Ley 40/1980, de 5 de julio, de Inspección y Recaudación de la Seguridad Social, en la redacción dada por la Disposición adicional novena de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, que dota de preferencia para el cobro a los débitos por cuotas a la Seguridad Social, con sus recargos e intereses, en los mismos términos que recoge el apartado primero del art. 1924 del Código Civil y la letra D) del apartado primero del art. 913 del Código de Comercio. No obstante el Juzgado estimó en parte la demanda, declarando

el mejor derecho de la actora sobre el deudor común a percibir la suma de 5.710.177 pesetas, que se obtendrá con el importe de la venta de los bienes embargados, al tener preferencia para el cobro, pero exclusivamente respecto de los descubiertos relativos al ejercicio 1992.

Para el órgano judicial proponente, la ampliación del privilegio recogido en el art. 15 de la Ley 40/1980, sobre Inspección y Recaudación de la Seguridad Social, a casos distintos a los regulados en la legislación básica, es decir, en los arts. 1924 CC y 913.D CCom, aunque pueda admitirse su validez por tener la citada Ley el mismo rango que el Código Civil, sin embargo, no puede opinarse lo mismo de la modificación que en ese art. 15 de la Ley 40/1980 operó la Ley de Presupuestos para el ejercicio 1990, «ya que la función básica de la misma es la previsión anual de ingresos y gastos, no considerando que dentro del contenido eventual se pueda incluir tal ampliación por no ser acorde con las limitaciones de las facultades de propuesta, examen y enmienda de las Cortes Generales en relación a la Ley de Presupuestos y una modificación tan importante por afectar a derechos individuales reconocidos en el CC y Código de Comercio y que incide directamente en ellos y en unas normas codificadas, no puede tener limitación alguna en su elaboración, discusión y aprobación».

2. La Sección Primera de este Tribunal, por providencia de 23 de mayo de 1995, acordó admitir a trámite la cuestión, dando traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia e Interior, 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. Todo ello con publicación en el «Boletín Oficial de Estado» de la incoación de la cuestión (lo que se cumplimentó en el BOE núm. 130, de 1 de junio).

3. Por escrito fechado el día 30 de mayo de 1995 (y registrado en este Tribunal el día 31 de mayo) 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. Igualmente, con fecha del siguiente 6 de junio (y fecha de registro en este Tribunal del 8 de junio) se recibió otra 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 LOTC.

4. El Abogado del Estado formuló sus alegaciones mediante escrito presentado el 9 de junio de 1995, en el que suplicaba que, previos los trámites legales, se dictara Sentencia desestimando la presente cuestión de inconstitucionalidad, ya que lo único que hace la Disposición adicional novena de la Ley 4/1990 es sustituir, tanto en el párrafo primero como en el segundo del art. 15 de la Ley 40/1980, la palabra «débitos» por la de «créditos», siendo el resto de la redacción consecuencia del art. 26 de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988, por lo que la cuestión de inconstitucionalidad «carece absolutamente de trascendencia a efectos del procedimiento tramitado por el órgano jurisdiccional a quo» y, en su efecto, «faltan los requisitos de aplicabilidad y relevancia de la norma cuestionada que exige el artículo 35.1 de la LOTC».

Hecha la anterior objeción, y ya sobre el fondo del asunto planteado, parte el Abogado del Estado en sus alegaciones haciendo un repaso a la doctrina de este

Tribunal con relación a la Ley de Presupuestos Generales del Estado. En efecto, a su juicio, si la STC 84/1982, de 23 de diciembre, «destacó que las normas sobre previsión de ingresos y autorización de gastos constituyen el núcleo de la Ley de Presupuestos», en la STC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2, «ya se había anticipado la configuración “de la Ley de Presupuestos como vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno”» (y en el mismo sentido la STC 65/1987, de 21 de mayo, FJ 4), y en la STC 134/1987, de 21 de julio, FJ 6, en línea con este concepto, el Tribunal declaró que «una Ley de Presupuestos no tiene sólo por objeto la aprobación de la previsión de ingresos y de las autorizaciones de gastos del Estado, sino que también pueden incluirse regulaciones directamente relacionadas con aquella previsión y autorizaciones o con los criterios de política económica que en ellos se sustenten». En síntesis, «los arts. 134.2 CE y 48 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria configuran el contenido mínimo, necesario e indisponible de esta Ley, pero en ningún caso es posible considerar “que confieren a tal contenido también un carácter exclusivo y excluyente”, impidiendo que la misma integre “disposiciones que no coincidan exactamente con ese contenido” (STC 65/1987, de 21 de mayo, FJ 4)».

Posteriormente, y tomando como referencia la STC 76/1992, FJ 4, a juicio del Abogado del Estado caben en la Ley de Presupuestos otros contenidos que tengan relación directa con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto o con los criterios de política económica de la que ese Presupuesto es el instrumento y que además esa 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 (este criterio se asume por las SSTC 178/1994 y 195/1994). Así, entiende que «los límites impuestos al contenido eventual o posible de la Ley de Presupuestos por la doctrina consagrada en la STC 76/1992 no resultan con claridad del art. 134 CE y de ningún otro precepto de la CE. Son creación de la doctrina de este Tribunal, basada en una imagen de la Ley de Presupuestos defendible desde el punto de vista de la política jurídica o del arte y técnica de legislar, pero sin base en el texto fundamental. Como bien dice el voto particular a la STC 76/1992, la doctrina que consideramos “representa una restricción injustificada y sin base constitucional suficiente de la potestad legislativa”, pues toda limitación *ratione materiae* de la potestad legislativa de las Cortes o “toda cualificación en la forma de ejercerla” ha de derivar de una “definida previsión constitucional (bien explícita [como la del apartado 7 del art. 134 CE], bien directa e inequívocamente derivada del texto constitucional) en cuanto excepción a una atribución en principio universal e ilimitada”. Si falta tal previsión, prosigue el voto particular, no podrá aducirse vicio de inconstitucionalidad en virtud del tipo de materias sobre las que verse, “por más que pueda sujetarse a crítica desde la perspectiva de su adecuación técnica, o de su acomodación a las categorías doctrinales predominantes”. La no justificada restricción de la potestad legislativa culminada en la STC 76/1992 convierte a la Ley de Presupuestos en una ley material “limitada”, lo que demuestra que la polémica sobre el carácter material o formal de esta ley no está tan superada como se ha supuesto. Pero es que esa restricción del contenido posible de la Ley de Presupuestos no se deriva de ninguna “definida previsión constitucional”, sino de la íntima naturaleza (*ex intima natura*) de aquella Ley, es decir, de un hipotético derecho natural presupuestario, que probablemente captará de forma distinta cada espíritu que pretende aprehenderlo».

Conforme a lo anterior, a juicio del Abogado del Estado, «no cabe deducir que el art. 66.2 CE distingue potestad legislativa y potestad de aprobación de los presupuestos, porque una cosa son los Presupuestos (art. 134.2 CE) y otra la Ley que los aprueba. Si se sostiene que esta Ley es plenamente ley, ley formal y material, corresponde dictarla a la potestad legislativa, no a la potestad de aprobar los presupuestos, al menos cuando se trate de su contenido posible o eventual». Y sigue diciendo: «es totalmente insatisfactorio que se invalide un precepto legal por haber sido incluido en la Ley de Presupuestos, y se admite su regularidad constitucional si se hubiera incluido en una ley ordinaria "ómnibus", por decirlo con expresión muy difundida o ley de "acompañamiento", ley que hubiera podido tramitarse pari passu con la de Presupuestos o incluso aprobarse en Comisión con arreglo al art. 75.2 CE». Además, «tampoco pueden apreciarse restricciones impuestas en la tramitación parlamentaria de la Ley de Presupuestos que puedan justificar la invalidación de un precepto legal». Tanto más cuando «la utilización como pautas de constitucionalidad de expresiones 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" están gravadas con un gran halo de incertidumbre y no tienen un sentido seguro y preciso».

Sobre esta base llega el Abogado del Estado a la conclusión de que «los créditos a favor de la Seguridad Social por cuotas devengadas y no satisfechas guardan, en su determinación y cuantía y también en los procedimientos previstos para su cobro, íntima relación con la previsión de ingresos y las autorizaciones de gastos presupuestarios y con los criterios de política económica que en ello se sustentan». Para ello aporta un Informe de la Dirección General de Ordenación Jurídica y Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social de fecha de 5 de junio de 1995, donde se dice textualmente que «no es posible dar una cifra exacta, es un hecho constatable que desde que la Tesorería General de la Seguridad Social concurre en pie de igualdad con los demás acreedores públicos, ello ha supuesto un notable incremento de los ingresos por cuotas en la mayoría de los procesos concursales, aparte de poder ejercitar con éxito numerosas tercerías de mejor derecho en no pocos procesos de ejecución singular». Además, «sólo el apartado 1, párrafo primero, del art. 15 de la Ley afecta, de alguna manera, a una norma codificada (art. 913 del Código de Comercio)». Por tanto, «en su actual redacción, el art. 15 de la Ley 40/1980 (apartado 1, párrafo primero) no afecta al orden de prelación de los acreedores. Lo único que hace es ampliar a la totalidad de las mensualidades previas a la declaración de quiebra a la que extiende el privilegio, en caso de tratarse de "cuotas de la seguridad social y conceptos de recaudación conjunta y, en su caso, los recargos o intereses que sobre aquéllos proceden". Respecto de los demás créditos de la Seguridad Social, simplemente existe una remisión por la norma cuestionada (apartado 1, párrafo segundo) a los artículos 1924 del Código Civil y 913 del Código de Comercio, remisión ésta que no modifica el régimen de prelación de los créditos ni las cuantías afectadas».

5. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito con fecha de 14 de junio de 1995 (registrado el 15 de junio siguiente). Arranca en sus argumentos poniendo tres objeciones al denominado «juicio de relevancia», cuales son: en primer lugar, que dado que la norma cuestionada se integra en la Ley de Presupuestos para el ejercicio 1990, dicha Ley y, por tanto, la norma en ella integrada, tuvo una

eficacia temporal circunscrita a dicho año. Ello conduce a que, si los descubiertos reclamados correspondían a los ejercicios 1991, 1992 y 1993, «la norma cuestionada no era aplicable en el proceso en que se ha suscitado la cuestión si la misma ha sido reproducida en ulteriores leyes de presupuestos (como, al parecer, dicha norma había sido ya introducida en anteriores leyes de la misma naturaleza)»; en segundo término, otra objeción vendría dada «por el carácter pretendidamente permanente de la regulación de esta materia, en relación con el carácter esencialmente temporal de las Leyes de Presupuestos, ... lo que parece significar que dicha eficacia, y, por tanto, la posible "ultractividad" de una norma que podría considerarse que no estaba ya vigente en el momento de su aplicación, es una cuestión de legalidad ordinaria, de selección, interpretación y aplicación de las normas legales, que corresponde a los Jueces y Tribunales conforme al artículo 117.3 de la CE»; en tercer lugar, entiende el Fiscal que la interpretación efectuada por el órgano planteante de la cuestión del término «respecto de la totalidad de los mismos» en el sentido de entender que la remisión que hace el art. 15 Ley 40/1980 al art. 1924.1 CC supone que aquella norma deroga éste en lo que se refiere a las cantidades que gozan de preferencia, no es la única posible, como lo demuestra que la sentencia de primera instancia opta por una interpretación integradora, considerando que la remisión que hace el art. 15 de la Ley 40/1980 al art. 1924.2 CC, lo es a su redacción completa, de modo que no se aprecia contradicción entre ambas normas. Ello demuestra que se trata de un problema de interpretación que no es competencia del Tribunal Constitucional resolver.

Por otra parte, y ya con relación a la posible vulneración del art. 134.2 CE, entiende el Fiscal General «que la norma cuestionada tiene una directa relación con los ingresos de la Seguridad Social (que están integrados, aunque sea de forma independiente, en los Presupuestos Generales del Estado) resulta evidente». Ahora bien, pese a ello entiende «que dicha norma no puede integrarse en una Ley de Presupuestos, puesto que ha significado una modificación sustancial de un precepto integrado en una ley "sustantiva" (art. 15 de la Ley 40/1980, de 5 de julio, de Inspección y Recaudación de la Seguridad Social) e, indirectamente, del propio artículo 1924.1 del CC». En efecto, «la STC 195/1994, de 28 de junio, siguiendo la doctrina sentada por la 76/1992, ha declarado expresamente que deben excluirse en todo caso de las Leyes de Presupuestos las "normas típicas de derecho codificado", por la inseguridad jurídica que implica su modificación a través de esta vía».

Y respecto al problema de inseguridad jurídica derivada de la regulación de una institución con pretensiones de permanencia como es la preferencia de créditos, entiende el Fiscal que aunque «la STC 65/1990 parece dar a entender que dicha eficacia temporal de una norma aprobada en Ley de Presupuestos es cuestión de legalidad ordinaria, las Sentencias, también mencionadas 76/1992 y 195/1994 parecen incidir más bien en que la misma, cuando se trata de regulaciones que deberían tener carácter permanente, especialmente las denominadas "normas típicas de derecho codificado", suponen una auténtica infracción del principio de seguridad jurídica y, por tanto, son contrarias al artículo 9.3 de la CE». Por ello, la norma cuestionada incurre, a su juicio, en inconstitucionalidad.

6. El 19 de junio de 1997 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal otro escrito de la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de Zaragoza al que se acompañaba, junto con el testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Sección del 27 de

mayo anterior, en el que se acordaba plantear una cuestión de inconstitucionalidad con relación al art. 15 de la Ley 40/1980, de 5 de julio, de Inspección y Recaudación de la Seguridad Social, en la redacción que le dio, primero el art. 26 de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988, y después, la Disposición adicional novena de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, alterando el régimen de preferencia que establecía para los créditos de la Seguridad Social, por supuesta vulneración de los arts. 66.2 y 134.2 de la Constitución Española.

La cuestión se suscita en el rollo de apelación civil núm. 42/97, instada por don Joaquín Jiménez Jiménez y otros contra la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia núm. 4 de Zaragoza con fecha de 4 de diciembre de 1996, por la que se desestimaba el recurso interpuesto por aquéllos contra el Auto del mismo Juzgado de fecha de 15 de mayo de 1996, en procedimiento de quiebra núm. 876/94, que reconocía a la Tesorería Territorial de la Seguridad Social un crédito de 69.440.758 pesetas, correspondientes a diversos descubiertos apremiados en concepto de cuotas a la Seguridad Social, referidos a los ejercicios de 1990 a 1994, con base en lo dispuesto en el art. 15 de la Ley 40/1980, de 5 de julio, de Inspección y Recaudación de la Seguridad Social, en la redacción dada tanto por el art. 26 de la Ley 33/1987 como por la Ley 4/1990, que dotan de preferencia para el cobro a los débitos por cuotas a la Seguridad Social, con sus recargos e intereses, en los mismos términos que recoge el apartado primero del art. 1924 del Código Civil y la letra D) del apartado primero del art. 913 del Código de Comercio.

Para el órgano judicial proponente, y dado que las normas de prelación recogidas en los arts. 1924.1 CC y 913 CCom han sido sustancialmente alteradas por las mencionadas Leyes de Presupuestos para los años 1987 y 1990, al haber potenciado su grado, la duda se plantea respecto de «si tal clase de normas eran medio hábil para producir la modificación de las normas de prelación que afectan a los débitos de la Seguridad Social, o lo que es lo mismo, si esta preferencia tiene relación directa con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto o con los criterios de política económica de la que ese Presupuesto es el instrumento y, si, en caso de tenerla, su inclusión en las leyes citadas estuvo justificada, en el sentido de ser un complemento necesario para la mejor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno, tal y como exigen los arts. 66.2 y 134.2 CE según reiterada interpretación del TC desde la STC 27/1981, máxime cuando introduce modificaciones en el régimen general de preferencia de créditos que se halla contenido en el CC y en el CCom y las normas típicas de derecho codificada se hallan excluidas de la leyes de Presupuestos por la inseguridad jurídica que implica su modificación por esta vía (STC 76/1992 y 194/19984)».

7. La Sección Segunda de este Tribunal, por providencia de 28 de octubre de 1997, acordó admitir a trámite la cuestión, dando traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.2 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. Todo ello con publicación en el «Boletín Oficial de Estado» de la incoación de la cuestión (lo que se cumplimentó en el BOE núm. 269, de 10 de noviembre).

8. Por escrito fechado el día 11 de noviembre de 1997 (y registrado en este Tribunal el día 14 de noviembre), 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. Con la misma fecha se recibió otra 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 LOTC.

9. El Abogado del Estado formuló sus alegaciones mediante escrito presentado el 13 de noviembre de 1997, en el que suplicaba, una vez más, que, previos los trámites legales, se dictara Sentencia desestimando la presente cuestión de inconstitucionalidad, al entender —como hizo anteriormente— que la medida adoptada y cuestionada tiene relación directa con la previsión de ingresos que integran el Presupuesto. En este sentido, parte el Abogado del Estado de la delimitación del contenido de la cuestión de inconstitucionalidad, en el sentido de entenderla planteada respecto de las dos normas alegadas en el Auto de planteamiento. A su juicio, «a pesar de la derogación implícita por la disposición adicional novena de la Ley 4/1990 del art. 26 de la Ley 33/1987, y de ésta por el art. 22 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social (TRLGSS), en aplicación de la doctrina del Tribunal sobre los efectos de la derogación sobrevenida de normas en el ámbito de las cuestiones de inconstitucionalidad (SSTC 111/1983 y 385/1993), hay que entender planteada la cuestión respecto de las dos normas citadas en el auto».

Respecto al fondo, insiste una vez más el Abogado del Estado en su discrepancia sobre la doctrina constitucional sobre el contenido de la Ley de Presupuestos «cuya principal repercusión práctica ha sido desdoblarse en dos leyes (la de presupuestos y la que se denomina "de acompañamiento") lo que hasta 1993 se incluía en la Ley de Presupuestos». A su entender «las dos leyes se tramitan simultáneamente en las Cámaras, y, por decir así, con una visión de conjunto. Hay razones para dudar de que este desdoblamiento sirva mucho mejor a la seguridad jurídica que la inclusión en la Ley de Presupuestos de preceptos ciertamente un tanto heteróclitos. Y es que parece haberse convertido en una exigencia indeclinable de política económica que el presupuesto de cada año vaya secundado por un conjunto de modificaciones legislativas con repercusión económica próxima o remota». Obviamente, continúa, «la tramitación simultánea de las dos Leyes —la Ley de presupuestos y su ley de compañía— hace que las posibilidades de "examen y enmienda" sean aproximadamente las mismas para ambas leyes. No hace falta recordar que el art. 134.6 rige para la ley de presupuestos, para la Ley de acompañamiento y para cualquier otra ley que suponga aumento de gasto o disminución de ingresos». Por este motivo finaliza diciendo que «parece difícil fundamentar una correlación entre restricciones procedimentales en el trámite de una ley y restricciones de contenido; por ejemplo, de que una Ley siga el trámite de urgencia o la tramitación en lectura única o de que se apruebe en Comisión con competencia legislativa plena no podría inferirse que su contenido tuviera que restringirse a determinadas materias». Y estas consideraciones se hacen «por si el Pleno considerara procedente introducir algún cambio o matiz en su doctrina sobre el contenido eventual o posible de la Ley de presupuestos».

En este sentido y tomando como base la doctrina de este Tribunal Constitucional sobre la Ley de Presupuestos (plasmada en las SSTC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4, 236/1992, de 15 de diciembre, FJ 3, 83/1993, de 8 de marzo, FFJJ 4 y 5, 178/1994, de 16 de junio, FJ 5, 195/1994, de 28 de junio, FFJJ 2 y 3, 16/1996, de 1 de febrero, FJ 6, 61/1997, de 20 de marzo, FJ 2.b), defiende que «tanto el art. 26 de la Ley 33/1987 como la disposición adicional novena de la Ley 4/1990 pueden encuadrarse en el contenido eventual o posible de la Ley de presupuestos, pese a la argumentación que en contra desarrolla el auto de planteamiento, fundamentada en la jurisprudencia de este Tribunal». Y ello porque «las normas objeto de cuestión guardan una relación directa con los ingresos presupuestarios en la medida en que resulta ser una norma protectora de la capacidad recaudatoria de los recursos de la Seguridad Social. La modificación del art. 15 de la Ley 40/1980 tiene por objeto mejorar la preferencia de los créditos de la Seguridad Social en los casos de concurrencia con otros créditos en los procedimientos concursales y, con ello, hacer más eficaz su cobro y por lo tanto la recaudación de ingresos de la Tesorería de la Seguridad Social cuyo presupuesto forma parte de los Presupuestos del Estado, según se dispone en el art. 48.1.b y 147.1 de la Ley General Presupuestaria. Esta medida tiene una relación directa con la previsión de ingresos que constituye uno de los elementos de las Leyes de Presupuestos. Por otra parte, no es comparable el contenido de este precepto con otros casos sobre los que el Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse como la modificación del artículo 130 de la Ley General Tributaria (STC 76/1992) sobre la autorización para entrar en el domicilio para la ejecución de actos administrativos recaudatorios o los artículos 11.3 y 128.5 de la misma Ley (STC 195/1994) sobre facultades de comprobación e investigación tributaria. A diferencia de los casos mencionados, las normas objeto de debate están directamente ordenadas a la potenciación de la obtención de ingresos de la Seguridad Social».

Por si no prosperase el anterior motivo, añade en esta cuestión de inconstitucionalidad el Abogado del Estado un nuevo motivo para su desestimación, cual es que tanto la posterior Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social Prestaciones no Contributivas, como la Ley 22/1992, de 30 de julio, de medidas urgentes sobre fomento del empleo y protección por desempleo, y la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo, la primera, autorizando al Gobierno a dictar un texto refundido en materia de Seguridad Social, y las siguientes, ampliando el plazo de la refundición, tramitadas por el procedimiento ordinario y no por el de las leyes presupuestarias, asumieron el contenido del art. 15 de la Ley 40/1980, de 5 de julio, en la redacción dada por la Ley 4/1990, por lo que desde su entrada en vigor el contenido de dicho artículo no presenta duda alguna de constitucionalidad.

10. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito fechado y registrado el día 20 de noviembre de 1997. Arranca en sus argumentos destacando, en primer lugar, que la entrada en vigor del Ley de Seguridad Social de 1994 no ha afectado a la decisión que se deba tomar en la presente cuestión de inconstitucionalidad, por cuanto los créditos cuyo reconocimiento y graduación fueron impugnados se refieren a períodos en que no estaba vigente esta ley, sino las de presupuestos citadas; y, de otra parte, que el canon de constitucionalidad viene determinado únicamente por el art. 134.2 CE y no por el art. 66.2 CE,

que se limita a disponer que las «Cortes Generales ejercen la potestad legislativa de Estado, aprueban sus Presupuestos...».

Aclarado lo anterior, insiste nuevamente el Fiscal General en la idea de que, aun cuando la norma cuestionada tiene una directa relación con los ingresos de la Seguridad Social (que están integrados, aunque sea de forma independiente, en los Presupuestos Generales del Estado), sin embargo, no puede integrarse en una Ley de Presupuestos, puesto que ha significado una modificación sustancial de un precepto integrado en una ley «sustantiva» (art. 15 de la Ley 40/1980, de 5 de julio, de Inspección y Recaudación de la Seguridad Social) e, indirectamente, de los propios arts. 1924.1 CC y 913 del Código de Comercio, que establecen la prelación de créditos. En efecto, «la STC 195/1994, de 28 de junio, siguiendo la doctrina sentada por la 76/1992, ha declarado expresamente que debe excluirse en todo caso de las Leyes de Presupuestos las “normas típicas de derecho codificado”, por la inseguridad jurídica que implica su modificación a través de esta vía». Por ello, insiste en que la norma cuestionada incurre en inconstitucionalidad, por ser contraria al art. 134.2 CE, al exceder del contenido propio de las leyes de presupuestos.

11. Solicitada por el Fiscal General la acumulación de la presente cuestión de inconstitucionalidad con la que lleva el número 1522/1995, a lo que dio su conformidad el Abogado del Estado en su escrito registrado el día 3 de diciembre de 1997, por Auto de 4 de febrero de 1998 se acordó la acumulación sobre la base de la identidad sustancial de ambas cuestiones, aun cuando en uno de ellos se considerase además como precepto vulnerado el art. 66.2 CE.

12. Por providencia de fecha de 24 de abril de 2001, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 26 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. En la primera cuestión de inconstitucionalidad acumulada, la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Lleida suscita la conformidad con el art. 134.2 CE, de la Disposición adicional novena de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990 (en lo sucesivo, LPGE 1990), que da nueva redacción al art. 15 de la Ley 40/1980, de 5 de julio, de Inspección y Recaudación de la Seguridad Social (en adelante, LIRSS), ampliando la preferencia contenida en el núm. 1 del art. 1924 del Código Civil y en la letra D) del art. 913 del Código de Comercio, de la última anualidad vencida y no satisfecha de los impuestos, a la totalidad de los débitos por cuotas de la Seguridad Social, al entender que excede del contenido eventual de la Ley de Presupuestos.

No es esta, sin embargo, la opinión del Abogado del Estado, para quien esa Disposición adicional novena lo único que hace —como se puso de manifiesto en el antecedente 4— es sustituir la palabra «débitos» que el art. 15 de la Ley 40/1980 tenía en la redacción dada por el art. 26 de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988 (en adelante, LPGE 1988), por la de «créditos», por lo que la cuestión -a su juicios irrelevante y, en su efecto, le faltan los requisitos de aplicabilidad y relevancia de la norma cuestionada que exige el art. 35.1 LOTC. Además, y con relación al fondo, entiende que nada impide que la Ley de Presupuestos, ley formal y material, introduzca una modificación -la de la prelación de créditos a favor de la Seguridad Social por cuotas devengadas y no satis-

fechas- que guarda una íntima relación con la previsión de ingresos y las autorizaciones de gastos presupuestarios y con los criterios de política económica que en ello se sustentan. Por todo ello, suplica la desestimación de la citada cuestión de inconstitucionalidad.

El Fiscal General, por su parte, llega a un resultado de inconstitucionalidad de la disposición cuestionada, por motivos de seguridad jurídica. En este sentido, y como se explicó en el antecedente 5, tras poner de manifiesto tres objeciones previas al «juicio de relevancia» (por la eficacia temporal de la norma impugnada, limitada al ejercicio 1990; por ser una cuestión de legalidad ordinaria la de la posible «ultractividad» de la misma; y por ser, igualmente, una mera cuestión de legalidad la interpretación que del art. 15 LIRSS hacen los órganos judiciales que no es competencia del Tribunal Constitucional resolver), parte entendiéndolo -como hizo el Abogado del Estado- que, aun cuando la norma cuestionada tiene una directa relación con los ingresos de la Seguridad Social, pese a ello dicha norma no puede integrarse en una Ley de Presupuestos, puesto que ha significado una modificación sustancial de un precepto integrado en una ley «sustantiva» (el art. 15 LIRSS) e, indirectamente, del propio art. 1924.1 CC, es decir, de una norma típica de derecho codificado, incurriéndose con ello en una auténtica infracción del principio de seguridad jurídica.

La segunda cuestión de inconstitucionalidad la plantea la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de Zaragoza, en este caso, cuestionando la conformidad del art. 15 LIRSS, en la redacción dada tanto por el art. 26 LPGE 1988 como por la Disposición adicional novena de la LPGE 1990, que dotan de preferencia para el cobro a los débitos por cuotas a la Seguridad Social, con sus recargos e intereses, en los mismos términos que recoge el apartado primero del art. 1924 del Código Civil y la letra D) del apartado primero del art. 913 del Código de Comercio, por supuesta vulneración de los artículos 66.2 y 134.2 de la Constitución Española, al entender también que, por tratarse de la modificación del régimen general de preferencia de créditos contenido tanto en el Código Civil como en el Código de Comercio, es decir, de normas típicas de derecho codificado, se hallan excluidas de las leyes de Presupuestos por la inseguridad jurídica que implica su modificación por esta vía.

También en esta cuestión el Abogado del Estado suplicó su desestimación, una vez más —como así se destacó en el antecedente 9— sobre la base de que la medida adoptada y cuestionada no sólo tenía relación directa con la previsión de ingresos que integra el Presupuesto (dado que la modificación del art. 15 LIRSS tiene por objeto mejorar la preferencia de los créditos de la Seguridad Social en los casos de concurrencia con otros créditos en los procedimientos concursales y, con ello, hacer más eficaz su cobro y por lo tanto la recaudación de ingresos de la Tesorería de la Seguridad Social cuyo presupuesto forma parte de los Presupuestos del Estado), sino que, además, la limitación que la doctrina de este Tribunal Constitucional ha introducido respecto del contenido de la Ley de Presupuestos sólo ha conducido al desdoblamiento de ésta, junto con la cual aparece ahora la denominada «ley de acompañamiento», cuya tramitación simultánea hace que las posibilidades de «examen y enmienda» sean aproximadamente las mismas para ambas leyes, por lo que parece difícil fundamentar una correlación entre restricciones procedimentales en el trámite de una ley y restricciones de contenido. Finalmente, añade un nuevo motivo para la desestimación de la cuestión, cual es la incorporación que se produjo —a su juicio— del artículo cuestionado en las posteriores Leyes 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas, 22/1992, de 30 de julio, de medidas

urgentes sobre fomento del empleo y protección por desempleo, y 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo, las cuales fueron tramitadas por el procedimiento ordinario y, por ello, el contenido del art. 15 LIRSS no puede presentar duda alguna de constitucionalidad.

Finalmente, el Fiscal General del Estado insistió nuevamente en que, a su juicio, y como se detalló en el antecedente 10, la norma cuestionada es inconstitucional, por ser contraria al art. 134.2 CE, al exceder del contenido propio de las leyes de presupuestos, ya que una modificación como la operada, aun teniendo una directa relación con los ingresos de la Seguridad Social, implica una alteración sustancial de una norma típica de Derecho codificado (ya que, no sólo modifica un precepto integrado en una ley «sustantiva», sino también, de forma indirecta, los propios arts. 1924.1 del Código Civil y 913 del Código de Comercio, que establecen la prelación de créditos), la cual queda proscrita del contenido de la Ley de Presupuestos, según la doctrina de este Tribunal.

2. Sobre la base de lo expuesto hay que precisar que la redacción originaria del art. 15 LIRSS disponía la prelación de los débitos a la Seguridad Social en los términos fijados «en el apartado 2, inciso E), del artículo 1924 del Código Civil, y en el inciso D) del apartado 1 del artículo 913 del Código de Comercio». Es decir, que gozaban de preferencia para el cobro los créditos devengados «por las cuotas correspondientes a los regímenes obligatorios de subsidios, seguros sociales y mutualismo laboral» relativos al último año [letra E) del art. 1924.2 CC] o los acreedores «titulares de créditos derivados de los regímenes obligatorios de subsidios y seguros sociales y mutualismo laboral» por los seis últimos meses anteriores a la quiebra [letra D) del art. 913.1 CCom]. No obstante, el art. 26 LPGE 1988 dio al precepto citado la siguiente redacción:

«Uno. Los débitos por cuotas de la Seguridad Social y conceptos de recaudación conjunta y, en su caso, los recargos e intereses que sobre aquéllos procedan gozarán, respecto de la totalidad de los mismos, de igual orden de preferencia que los créditos a que se refiere el apartado 1 del art. 1924 del Código Civil y la letra D) del apartado 1 del art. 913 del Código de Comercio.

Los demás débitos a la Seguridad Social gozarán del mismo orden de preferencia establecido en el apartado 2, letra E), del art. 1924 del Código Civil, y en el apartado 1, letra D), del art. 913 del Código de Comercio.»

Conforme a esa redacción, los débitos por cuotas a la Seguridad Social dejaban de tener la prelación prevista en la letra E) del apartado 2 del art. 1924 CC para pasar a tener preferencia conforme al apartado 1 de ese mismo art. 1924 CC, o lo que es lo mismo, pasaban a tener el mismo grado de prelación que los créditos a favor de la provincia o el municipio y, además, no limitándose a la última anualidad vencida y no pagada (como dice expresamente el art. 1924.1 CC), sino «respecto de la totalidad de los mismos» (como estipula expresamente el art. 26 LPGE 1988). Empero la regulación de este artículo no quedó estática, dado que, posteriormente, la Disposición adicional novena LPGE 1990 volvió a darle nueva redacción con el siguiente contenido:

«1. Los créditos por cuotas de la Seguridad Social y conceptos de recaudación conjunta y, en su caso, los recargos o intereses que sobre aquéllos

procedan, gozarán, respecto de la totalidad de los mismos, de igual orden de preferencia que los créditos a que se refiere el apartado 1 del art. 1924 del Código Civil y letra D) del apartado 1 del art. 913 del Código de Comercio.

Los demás créditos de la Seguridad Social gozarán del mismo orden de preferencia establecido en el apartado 2, letra E), del art. 1924 del Código Civil y en el apartado 1, letra D) del art. 913 del Código de Comercio.»

En este caso, como puede comprobarse, la modificación se limitó a sustituir la expresión «débito» por la de «crédito», sin alterar —en lo que ahora interesa— el contenido del artículo en ningún otro aspecto (dejando a salvo la introducción *ex novo* del apartado 2). Será, finalmente, el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (en adelante, LGSS 1994), el que asuma en su art. 22 el contenido del art. 15.1 LIRSS (norma legal esta última que queda derogada conforme a la Disposición derogatoria única del texto refundido); art. 22 que, por lo demás, asumirá casi en su totalidad la redacción del art. 15.1 LIRSS, y que ha llegado hasta nuestros días en la redacción dada por la LPGE 1988, salvo unas mínimas modificaciones meramente gramaticales, operada, la primera, por la LPGE 1990, que sustituyó —como ya se ha dicho— la palabra «débito» por la de «crédito», y la segunda, al momento de efectuar la refundición, que se concretó en la sustitución de la expresión «letra» por la de «párrafo», con referencia a los correspondientes apartados del Código Civil y del Código de Comercio a los que se remite.

3. Antes de entrar a enjuiciar el fondo de las cuestiones objeto de este proceso constitucional debemos dar respuesta a las objeciones de procedibilidad formuladas tanto por el Abogado del Estado como por el Fiscal General, respecto de la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1522/95 planteada por la Audiencia Provincial de Lleida. Ahora bien, es ya necesario hacer en este momento una primera precisión; a saber, que si bien ambos solicitan la desestimación de la cuestión conforme a los óbices planteados, o lo que es lo mismo, ponen de manifiesto determinados motivos impeditivos del conocimiento de la cuestión de fondo, lo hacen como causas de desestimación, cuando, antes al contrario, su significado real sería el de óbices de procedibilidad cuyo éxito los convertiría en causas obstativas del examen del fondo del asunto planteado. Vamos, pues, a analizar cada una de ellas, para, sólo en el caso de ser descartadas, entrar a conocer de la cuestión sustantiva sometida a nuestra consideración.

a) Entiende en primer lugar el Abogado del Estado —siguiendo un orden meramente cronológico en la presentación de sus escritos de alegaciones— que lo único que hace la Disposición adicional novena LPGE 1990 es sustituir tanto en el párrafo primero como en el segundo del art. 15 LIRSS, la palabra «débitos» por la de «créditos», siendo el resto de la redacción consecuencia del art. 26 LPGE 1988, por lo que, al haberse planteado la cuestión de inconstitucionalidad única y exclusivamente respecto de la redacción dada a ese artículo por aquella Ley, «carece absolutamente de trascendencia a efectos del procedimiento tramitado por el órgano jurisdiccional a quo» y, en su efecto, «faltan los requisitos de aplicabilidad y relevancia de la norma cuestionada que exige el art. 35.1 de la LOTC».

Pues bien, dejando claro que corresponde a este Tribunal revisar la adecuación y consistencia del juicio de relevancia, toda vez que afecta a un presupuesto de admisión —conforme al art. 35.2 LOTC— que reviste la

condición de cuestión de orden público procesal (SSTC 17/1981, de 1 de junio, FJ 1; 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 5; 46/1992, de 2 de abril, FJ 1; 174/1998, de 23 de julio, FJ 1; y 130/1999, de 1 de julio, FJ 2), y que ese examen puede efectuarse, no sólo en el trámite de admisión previsto por el art. 37.1 LOTC, sino también en la Sentencia que ponga fin a la cuestión (SSTC 17/1981, de 1 de junio, FJ 1; 87/1991, FJ 1; 15/1994, FJ 2; y 130/1999, de 1 de julio, FJ 2), para determinar si el precepto cuestionado es la norma «de cuya validez depende el fallo», tal y como establece el art. 163 CE, es necesario concretar cuál era la cuestión debatida en el proceso en el que la cuestión de inconstitucionalidad tiene su origen (STC 174/1998, de 23 de julio, FJ 2). Y en este sentido, nos encontramos con que la cuestión debatida era relativa a la determinación de la calidad de la «prelación» de los créditos de la Seguridad Social a la que hace referencia el art. 15 LIRSS, conforme a la redacción que le dio la LPGE 1990, siendo cierto que la modificación operada por esta ley en aquel artículo es mínima, si se compara con la introducida en el mismo artículo por la LPGE 1988. Ahora bien, desde el momento en que la LPGE 1990 no se limita a ordenar la sustitución de un término por otro, sino que recoge en la disposición cuestionada la totalidad de la regulación antes contenida en el art. 26 LPGE 1988, es igualmente imputable a ella la redacción del art. 15 LIRSS, con el efecto de que el vicio de que pueda adolecer este artículo correspondería a esta última versión, aun cuando no se hubiera impugnado el texto primario del que trae causa. Debe tenerse en cuenta que la ratio de la impugnación de la norma no se centra en el hecho de que LPGE 1990 modifique la LPGE 1988, sino en que aquella Ley modifica el orden de prelación de créditos previsto tanto en el Código Civil como en el Código de Comercio. Una cosa es entonces la identificación del precepto impugnado, que, conforme al Auto de planteamiento, es la Disposición adicional novena LPGE 1990, y otra diferente es la expresión de la causa de inconstitucionalidad del precepto modificado, que en este caso no se expresa en el sentido de una relación del nuevo precepto con el de la LPGE 1988, sino en el sentido de una relación entre aquél y los Códigos Civil y de Comercio. Desde esta perspectiva podemos concluir que lo verdaderamente cuestionado por el Tribunal a quo no es tanto la modificación operada por la LPGE 1990 en el art. 15 LIRSS como la eficacia misma del precepto y, en consecuencia, hay que rechazar el reproche planteado.

b) Imputa el Fiscal General del Estado, por su parte, a la cuestión de inconstitucionalidad citada otros dos óbices de procedibilidad; a saber, de un lado, la temporalidad de la modificación operada por la LPGE 1990, y, por tanto, la limitación de su vigencia a dicho ejercicio, con lo cual, si los descubiertos reclamados correspondían a los ejercicios 1991, 1992 y 1993, la norma cuestionada no era aplicable en el proceso en que se ha suscitado la cuestión. Y, en segundo término, entiende el Fiscal que, tanto la posible «ultractividad» de la LPGE 1990, como la interpretación que del art. 15 LIRSS haya que hacer —en la redacción discutida—, son cuestiones de legalidad ordinaria, de selección, interpretación y aplicación de las normas legales, que sólo corresponde resolver a los Jueces y Tribunales, conforme al art. 117.3 CE.

Ciertamente, tampoco estos motivos pueden prosperar. El primero, porque, en contra de lo expuesto por el Fiscal General, la redacción dada al art. 15 LIRSS por la LPGE 1990 se mantuvo inalterada hasta su total integración en el actual texto refundido de la LGSS 1994, lo cual pone por sí mismo de manifiesto que su eficacia temporal no se limitó al ejercicio presupuestario de 1990, al extenderse también a los sucesivos, y teniendo,

por ello, vocación de permanencia, para ser, finalmente, la norma aplicada a los ejercicios objeto del proceso contencioso—administrativo. Y el segundo, porque como hemos mantenido en otras ocasiones, aunque no es nuestra función la de resolver controversias interpretativas o dudas sobre el alcance de los preceptos legales o, dicho de otra manera, la interpretación de la legalidad que subyace a la cuestión, sino enjuiciar la conformidad con la Constitución de una norma con rango de ley que sea aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo, conforme disponen los arts. 163 CE y 35.1 LOTC (SSTC 157/1990, de 18 de octubre, FJ 2; 222/1992, de 11 de diciembre, FJ 2; 238/1992, de 17 de diciembre, FJ 1; 114/1994, de 14 de mayo, FJ 2; 126/1997, de 3 de julio, FJ 4), en el presente caso lo realmente suscitado no es una controversia interpretativa sobre el alcance del art. 15 LIRSS, sino la vulneración por dicho precepto, en la redacción que le dio la Disposición adicional novena LPGE 1990, del art. 134.2 del texto constitucional. El que en ese planteamiento los órganos jurisdiccionales que formularon la cuestión partan de una determinada interpretación del precepto cuestionado, es algo distinto de lo que aduce el Fiscal, debiendo precisarse que en estos casos dicha interpretación debe ser el presupuesto de partida para el ejercicio de la función que nos viene atribuida, cuando, como ocurre aquí, dicha interpretación no puede tacharse de irrazonable o de inconstante en sí misma, sino todo lo contrario.

4. Antes de entrar a conocer del fondo de asunto es aun necesario realizar dos precisiones más. La primera, en el sentido de entender que no se ha producido la pérdida sobrevenida del objeto del presente proceso constitucional por el hecho de que la cuestión de inconstitucionalidad recaiga sobre una norma que se halla derogada tras la entrada en vigor del texto refundido de la LGSS 1994, que no sólo asumió en su art. 22 el contenido del art. 15.1 LIRSS, sino que, además, derogó expresamente el texto legal en el que se inserta el precepto cuestionado. Y ello es así porque, conforme a nuestra doctrina en las cuestiones de inconstitucionalidad, el cambio legislativo no determina la pérdida de objeto en la impugnación de una norma legal, pues debe tenerse en cuenta que, si en los recursos de inconstitucionalidad la pérdida de vigencia de un precepto legal ulterior a su impugnación sólo conlleva la desaparición del objeto de esa impugnación constitucional en los casos en los que pueda excluirse toda aplicación de la ley derogada a hechos acaecidos con posterioridad a esa pérdida de vigencia (SSTC 160/1987, de 27 de octubre, FJ 6; 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 385/1993, de 23 de diciembre, FJ 2; 196/1997, de 13 de noviembre, FJ 2; y 50/1999, de 6 de abril, FJ 9), en las cuestiones de inconstitucionalidad, al depender el fallo del proceso judicial precisamente de la resolución de la citada cuestión, resulta determinante la normativa vigente en aquel momento (en este caso, el art. 15 LIRSS en la redacción dada por la LPGE 1990) y, en consecuencia, resulta ineludible declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma cuestionada. Por ello, la derogación formal de los preceptos legales cuestionados no determina que la presente cuestión haya perdido su objeto o incurra en causa sobrevenida alguna de inadmisibilidad, razón por la cual ha de merecer un pronunciamiento de fondo a cargo de este Tribunal (SSTC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 2; 199/1987, de 16 de diciembre, FJ 3; 93/1988, de 24 de mayo, FJ 6; 28/1997, de 13 de febrero, FJ 2; 12/1998, de 15 de enero, FJ 1; 174/1998, de 23 de julio, FJ 1; 234/1999, de 16 de diciembre, FJ 2; 46/2000, de 17 de febrero, FJ 2; 181/2000, de 29 de junio, FJ 2; 248/2000, de 19 de octubre, FJ 2; 273/2000, de 15 de noviembre, FJ 3; y 276/2000, de 16 de noviembre, FJ 1).

No obstante lo anterior, podríamos plantearnos la posible desaparición de la inconstitucionalidad inicial imputada a la norma cuestionada incluso antes de la aplicación de la misma si, como apunta el Abogado del Estado, la modificación operada por la LPGE 1990 en el art. 15 LIRSS hubiese sido asumida tanto en el contenido de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas, como en el de la Ley 22/1992, de 30 de julio, de medidas urgentes sobre fomento del empleo y protección por desempleo, o en el de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo; leyes todas ellas tramitadas por el procedimiento ordinario y no por el de las leyes de presupuestos, que podrían haber venido a subsanar el vicio originario en que pudiera haber incurrido la modificación del precepto por una Ley de Presupuestos. Sin embargo, y dado que ninguna de las normas legales citadas ha integrado en su articulado la redacción del precepto discutida, al haberse limitado a autorizar al Gobierno a dictar un texto refundido en materia de Seguridad Social y desempleo, no es atendible dicha alegación.

En efecto, si la Disposición final primera de la Ley 26/1990 autorizó al Gobierno para que en el plazo de dos años regularizase, aclarase y armonizase esta Ley junto con otras normas legales (en concreto, el Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social; el Real Decreto—ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo; la Ley 40/1980, de 5 de julio, de inspección y recaudación de la Seguridad Social; el Real Decreto—ley 10/1981, de 19 de junio, de inspección y recaudación de la Seguridad Social; el Real Decreto—ley 13/1981, de 20 de agosto, sobre determinación de la base reguladora de la pensión de jubilación de la Seguridad Social; y la Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social), la Disposición final segunda de la Ley 22/1992 le autorizó a incluir en el mismo texto refundido las disposiciones contenidas en esta ley y en otras normas legales (en particular, la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de protección por desempleo; el Real Decreto—ley 3/1989, de 31 de marzo, de medidas adicionales de carácter social; y el art. 111.7 de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992), así como las disposiciones en materia de Seguridad Social de vigencia permanente contenidas en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para los ejercicios 1991 y 1992.

Finalmente, la Disposición adicional decimocuarta de la Ley 22/1993 autorizó nuevamente al Gobierno para incluir en el anterior texto refundido las disposiciones en materia de Seguridad Social y protección por desempleo contenidas en esta Ley, y amplió el plazo para aprobar el mencionado texto refundido hasta el día 30 de junio de 1994. Puede comprobarse entonces cómo dichas normas legales se limitan a autorizar al Gobierno a refundir determinadas disposiciones y a fijarle un plazo para el ejercicio de la potestad delegada, sin que dicha «autorización» pueda interpretarse—cual pretende el Abogado del Estado— como una subsanación sobrevenida del vicio imputado al art. 15 LIRSS tras la redacción dada por la LGPE 1990.

La segunda precisión a la que hemos hecho referencia anteriormente es la relativa a la concreción del objeto del presente proceso constitucional, dado que, si bien la primera cuestión planteada, la núm. 1522/95, imputa el vicio de inconstitucionalidad al art. 15 LIRSS, pero

únicamente en la redacción que le dio la Disposición adicional novena LPGE 1990, la otra cuestión, la núm. 2661/97, extiende el citado vicio también a la redacción previa que a dicho art. 15 LIRSS le había dado el art. 26 LPGE 1988. Sin embargo, desde el momento en que la redacción dada al art. 15 LIRSS por la LPGE 1990 sustituye a la dada al mismo artículo por la LPGE 1988, derogándola implícitamente, y siendo los ejercicios objeto de debate en el proceso a quo los de 1990 a 1994, es pues a la redacción dada por la LPGE 1990 a la que debe contraerse el presente proceso constitucional.

5. Una vez descartados los óbices de procedibilidad puestos de manifiesto, y centrado el objeto del presente proceso constitucional, se ha de analizar si efectivamente la redacción dada al art. 15 LIRSS por la LPGE 1990 resulta conforme con los arts. 66.2 y 134.2 de nuestra Constitución. A tal efecto debemos traer a colación —una vez más— la doctrina que sobre los límites constitucionales al contenido material de las Leyes de Presupuestos ha elaborado este Tribunal en una relativamente amplia serie de resoluciones, que se inicia con la STC 27/1981, de 20 de julio, y que, tras las SSTC 84/1982, de 23 de diciembre, 63/1986, de 21 de mayo, 65/1987, de 21 de mayo, 134/1987, de 21 de julio, 126/1987, de 16 de julio, y 65/1990, de 5 de abril, culmina con la STC 76/1992, de 14 de mayo, cuya doctrina ha sido posteriormente reiterada en las SSTC 178/1994, de 16 de junio, 195/1994, de 23 de junio, 16/1996, de 1 de febrero, 61/1997, de 20 de marzo, 174/1998, de 23 de julio, 203/1998, de 15 de octubre, 130/1999, de 1 de julio, 131/1999, de 1 de julio, 234/1999, de 16 de diciembre, 32/2000, de 3 de febrero, 180/2000, de 29 de junio, y 274/2000, de 15 de noviembre. Así, y con base en esta doctrina, en nuestra STC 203/1998, de 15 de octubre, FJ 3, se razonaba que la Ley de Presupuestos aparece, en primer lugar, como una verdadera ley, lo cual no ha impedido subrayar su peculiaridad consistente en que el ejercicio del poder legislativo por las Cortes Generales está condicionado en estos casos por las disposiciones contenidas en los apartados 1, 6 y 7 del art. 134 CE y por las restricciones impuestas a su tramitación parlamentaria por los Reglamentos de las Cámaras. Estas peculiaridades derivan, a su vez, de la función que el art. 134.2 de la Norma fundamental atribuye a estas leyes: se trata de las leyes que cada año aprueban 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 afectan a los tributos del Estado. De aquí que al mismo tiempo aparezcan como un instrumento de dirección y orientación de la política económica del Gobierno.

La Ley de Presupuestos tiene así un «contenido esencial» o «indisponible», mínimo y necesario, distinguiéndola respecto de las demás Leyes del Estado, que viene expresamente recogido en el número 2 del art. 134 del Texto constitucional, y que se concreta en la previsión de ingresos y habilitación de gastos para un ejercicio económico (SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2; y 84/1982, de 23 de diciembre, FJ 3), y en las normas de naturaleza financiera que desarrollan y aclaran los estados cifrados para su ejecución congruente o simétrica en el respectivo período anual (STC 65/1990, de 5 de abril, FJ 3). Contenido propio, mínimo y necesario que no puede considerarse como exclusivo y excluyente, de modo que impida que en las Leyes de Presupuestos se contengan disposiciones que no coincidan exactamente con dicho contenido (STC 65/1987, de 21 de mayo, FJ 4). En este sentido pueden además acoger un «contenido eventual» o «disponible», justificado en el carácter funcional de la Ley de Presupuestos como vehículo director de la política económica del Gobierno,

que no se excluye en la redacción del art. 134.2 de la Constitución, y que se concreta en aquellas otras disposiciones que, no siendo estrictamente presupuestarias, están dirigidas de modo directo a ordenar la acción y los objetivos de política económica y financiera del sector público estatal o, lo que es lo mismo, inciden en la política de ingresos y gastos del sector público o la condicionan (SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2; 63/1986, de 21 de mayo, FJ 12; 65/1987, de 21 de mayo, FJ 4; 134/1987, de 21 de julio, FJ 6; 65/1990, de 5 de abril, FJ 3; 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4; 195/1994, de 23 de junio, FJ 2; 16/1996, de 1 de febrero, FJ 6; 61/1997, de 20 de marzo, FJ 2; 174/1998, de 23 de julio, FJ 6; 203/1998, de 15 de octubre, FJ 3; 130/1999, de 1 de julio, FJ 4; 131/1999, de 1 de julio, FJ 2; 234/1999, de 16 de diciembre, FJ 4; 32/2000, de 3 de febrero, FJ 5; y 180/2000, de 29 de junio, FJ 4). La Ley de Presupuestos puede contener, en consecuencia, disposiciones que, aun no suponiendo una previsión de ingresos o una habilitación de gastos en sentido estricto, sí guarden relación con unos o con otros. Es dentro de ese contenido «eventual» o «disponible» donde encajan aquellas otras normas que, aun no constituyendo una previsión de ingresos o habilitación de gastos, sí guardan en todo caso una relación directa con los ingresos o gastos del Estado, o responden a los criterios de política económica del Gobierno o a una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto, y respetan, finalmente, tanto el límite previsto en el número 2 del art. 134 de la Constitución, como el recogido en el número 7 del mismo artículo (SSTC 65/1987, de 21 de mayo, FJ 4; y 65/1990, de 5 de abril, FJ 3).

Dicho de otra manera, «el hecho de admitir que las Leyes de Presupuestos puedan tener un contenido que afecte a materias distintas de las que integran ese núcleo esencial (esto es, que no constituyen una previsión de ingresos o una habilitación de gastos), no significa que dentro de ese contenido eventual o no necesario, pueda tener cabida indistinta la regulación de cualquier materia» (STC 32/2000, de 3 de febrero, FJ 5).

Por otra parte, la justificación de la limitación del contenido constitucionalmente posible de las Leyes de Presupuestos se halla, no sólo en la función específica que le atribuye la Constitución (la aprobación anual de los Presupuestos Generales del Estado incluyendo la totalidad de los ingresos y gastos del sector público estatal y la consignación de los beneficios fiscales que afecten al Estado), sino también en las peculiaridades y especificidades que presenta su tramitación parlamentaria. Dicha tramitación conlleva restricciones a las facultades de los órganos legislativos en relación con la tramitación de otros proyectos o proposiciones de Ley, al tener sus trámites de enmienda y debate restringidos por las disposiciones de las Cámaras que regulan su procedimiento (SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2; 65/1987, de 21 de mayo, FJ 4; 65/1990, de 5 de abril, FJ 3; 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4; 178/1994, de 16 de junio, FJ 5; 195/1994, de 28 de junio, FJ 2; 61/1997, de 20 de marzo, FJ 2; 174/1998, de 23 de julio, FJ 6; 203/1998, de 15 de octubre, FJ 3; 234/1999, de 16 de diciembre, FJ 4; 32/2000, de 3 de febrero, FJ 5; y 180/2000, de 29 de junio, FJ 4).

Por estos motivos, si bien nada impide, en principio, la utilización del vehículo de la Ley de Presupuestos como un instrumento para la mera adaptación circunstancial de las distintas normas, sin embargo, la realización de una modificación sustantiva o la inclusión de disposiciones de carácter general está necesitada, para salvaguardar su legitimación constitucional conforme a lo expuesto, de una conexión económica (relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno) o presupuestaria

(para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto), so pena de quedar huérfana de justificación (STC 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4).

6. Contrastando con la doctrina expuesta el art. 15 LIRSS en la redacción que le dio la Disposición adicional novena LPGE 1990, debemos llegar a una solución desestimatoria de las cuestiones planteadas sobre la base de la conformidad de la modificación operada por la LPGE con el Texto constitucional. En primer lugar, porque no cabe duda de la estrecha relación de la norma impugnada con la previsión de ingresos. En efecto, aunque es cierto que el propio Informe de la Dirección General de Ordenación Jurídica y Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social de fecha de 5 de junio de 1995 —aportado por el Abogado del Estado en la cuestión núm. 1522/1995— reconoce la imposibilidad de cifrar la posible variación del presupuesto de la Seguridad Social, también lo es que el mismo pone expresamente de manifiesto el «notable incremento de los ingresos por cuotas en la mayoría de los procesos concursales» como consecuencia de la modificación operada; lo que es lógico. La concesión de una mejor posición en el orden de prelación de los créditos pendientes tiene una incidencia efectiva en los ingresos de la Seguridad Social, con lo cual, y sólo por este motivo, queda sobradamente justificada su presencia en la Ley de Presupuestos.

Nos encontramos, entonces, ante un supuesto en alguna medida asimilable a los analizados, por ejemplo, en la STC 65/1987, de 21 de mayo, FJ 6 (si bien el caso actual tiene relación con los ingresos y no con los gastos), caso en el que entendimos que dichas normas relativas a la prohibición de financiación de los déficits que pudiesen experimentar las entidades de previsión a cargo de entidades públicas, comportaban un efecto evidente e inmediato sobre los gastos públicos al excluir la posibilidad de determinadas aportaciones de fondos públicos; o en la STC 65/1990, de 5 de abril, FJ 3, donde declaramos la constitucionalidad de una modificación relativa al régimen de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas por tener «un efecto claro sobre la dimensión del gasto público, puesto que ambas disposiciones representan medidas tendentes a la reducción del mismo», resultando indiscutible su vinculación con la materia presupuestaria en grado suficiente para considerar que su inclusión en la Ley de Presupuestos se encontraba constitucionalmente justificada por la conexión existente entre su contenido y los criterios de política económica que inspiran la normativa presupuestaria en que se incardinan; o, finalmente, en la STC 32/2000, de 3 de febrero, FJ 6, donde acordamos que el incremento retributivo previsto para determinados funcionarios, aun cuando afectase a un número limitado de ellos, no era suficiente para negarle una repercusión directa en los gastos presupuestados.

Por lo demás, la modificación operada tiende a reforzar las posibilidades recaudatorias del sistema de la Seguridad Social, es decir, se presenta como un instrumento dirigido a ordenar la acción de la Seguridad Social en los procedimientos de recaudación ejecutiva de las cuotas de la Seguridad Social y demás conceptos de recaudación conjunta, anticipando en la prelación de créditos a la Tesorería General de la Seguridad Social sobre cualesquiera otros acreedores. De esta manera, se producirá un incremento recaudatorio de tales deudas en vía ejecutiva con el consiguiente efecto positivo en los presupuestos de la Seguridad Social, lo cual evidencia, no sólo una relación entre la medida adoptada y la previsión de ingresos del Estado, sino un objetivo de política económica y financiera del sector público estatal, tendente a hacer efectiva esa previsión de ingresos.

Es importante tener presente que una de las medidas adoptadas por la Ley 33/1987, de 26 de diciembre,

de PGE para 1988 —que, recordemos, fue la primera que alteró la redacción del art. 15 LIRSS— fue —como reza su Preámbulo— la de adelantar en el ámbito tributario y «como consecuencia de los resultados habidos en la aplicación del programa económico del Gobierno» la reducción de tipos en la tarifa del IRPF con el doble objetivo de favorecer a las unidades familiares con un nivel de renta más bajo y de favorecer la inversión privada al liberar una parte de las rentas antes gravadas con el impuesto, como medidas «de la reactivación económica». La adecuación posterior del sistema impositivo a las nuevas «necesidades de orden económico y social previstas para 1990» se realizó por el Real Decreto—ley 7/1989, de 29 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, con lo cual, la LPGE 1990 no contenía ninguna regulación tributaria sustantiva «limitándose a tratar determinados aspectos relacionados con la gestión, como es la recaudación de las cantidades adeudadas a la Hacienda Pública». De ahí, entonces, que la adopción de medidas dirigidas a reducir la presión fiscal de los ciudadanos debía ir acompañada necesariamente de un reforzamiento de las potestades de gestión tributaria, en orden a compensar la reducción recaudatoria con un incremento de las posibilidades de recaudación en vía ejecutiva. Es decir, nos encontramos con una disposición que, no sólo guarda una relación directa con los ingresos del Estado, sino que, además, representa un elemento de la política económico-fiscal del Gobierno, con lo cual, y como dijimos en la STC 131/1999, de 1 de julio, FJ 3 (en cuestión de inconstitucionalidad planteada 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, relativa al «Plan de recuperación de espacios en edificios judiciales»), justificaba por sí sola su inclusión en la Ley de Presupuestos.

Finalmente el Fiscal General reprocha a la disposición cuestionada que se trata de una norma atributiva de un privilegio en materia de recaudación a un ente público (al darle preferencia en el cobro de sus créditos vencidos y no satisfechos en concurrencia con otros acreedores del mismo deudor) y, en consecuencia, que se trata de una norma de derecho general con vocación de permanencia que altera el régimen común de prelación de los créditos previsto con carácter general en los arts. 1924 CC y 913 CCom, para colocar los créditos de la Seguridad Social en un grado de mayor preferencia. Pues bien es nuestra doctrina que nada impide —en principio— la inclusión en una Ley de Presupuestos de una norma con vocación de permanencia (por todas, SSTC 65/1990, de 5 de abril, FJ 3; 32/2000, de 3 de febrero, FJ 6; y 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4) aun cuando determinadas regulaciones llevadas a cabo en la Ley de Presupuestos encuentren su sede normativa natural y técnicamente más correcta en las disposiciones generales que disciplinan los regímenes jurídicos a los que se refieren (STC 32/2000, de 3 de febrero, FJ 6). Por este motivo, y sin entrar en cuestiones de técnica legislativa, y dado que «nuestro control de constitucionalidad no es un juicio sobre la cualidad técnica del ordenamiento jurídico, ni sobre la oportunidad de las opciones adoptadas por el legislador» (STC 32/2000, de 3 de febrero, FJ 6), no cabe negar a la norma cuestionada una repercusión directa sobre los ingresos de la Seguridad Social y, por ende, una legitimación suficiente para servirse del vehículo de la Ley de Presupuestos.

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. 1522/95 y 2661/97, planteadas, respectivamente, por la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Lleida y por la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de Zaragoza.

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

Dada en Madrid, a veintiséis de abril de dos mil uno.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.

Voto particular que formula el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas respecto de la Sentencia dictada en las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 1522/95 y 2661/97, y al que prestan su adhesión los Magistrados don Pablo García Manzano, don Fernando Garrido Falla y don Guillermo Jiménez Sánchez

Con el respeto que siempre me merece el criterio de los Magistrados que con su voto mayoritario han dado lugar a la actual Sentencia, y sin perjuicio de haber aceptado el cometido de expresar como del Pleno un criterio que no comparto, creo necesario exponer mi personal disenso en este Voto particular.

1. Comparto la fundamentación de la Sentencia contenida en los cinco primeros fundamentos jurídicos de la misma; pero disiento del FJ 6, en que se contiene la pretendida aplicación al caso de la doctrina contenida en el FJ 5, así como del fallo desestimatorio. Estimo, frente al parecer mayoritario, que la argumentación contenida en el FJ 6 se aparta en términos muy sensibles, y sin razón aceptable, de la doctrina resumida en el FJ 5, que debería haber sido seguido de otro: el que propuse sin éxito a la deliberación del Pleno, y que como FJ 6 alternativo al de la Sentencia reproduzco en este Voto, con la única matización de que el concepto de derecho codificado que en él se utiliza, siguiendo la jurisprudencia precedente, no es la calificación más adecuada para referirse a la regulación estable de las instituciones o institutos jurídicos en las leyes relativas a cada uno de ellos, independientemente de la denominación o no de dichas leyes como códigos. En tal sentido el que la prelación de créditos referida en el precepto objeto de la cuestión de inconstitucionalidad esté contenida directamente en los Códigos Civil y de Comercio, o por remisión desde ella a estos Códigos, me parece irrelevante.

2. Con ese matiz el fundamento jurídico 6 de la Sentencia, debería haber sido, a mi juicio del tenor del que sigue:

Contrastando la doctrina expuesta con la redacción que al art. 15 LIRSS le dio la Disposición adicional novena LPGE 1990, podemos extraer las siguientes conclusiones. En primer lugar, dicha modificación no guarda la debida relación directa con la previsión de ingresos o habilitación de gastos para un ejercicio económico. Basta con acudir al propio Informe de la Dirección General de Ordenación Jurídica y Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social de fecha de 5 de junio de 1995 —aportado por el Abogado del Estado en la cuestión núm. 1522/1995—, para comprobar cómo se reconoce textualmente la imposibilidad de cifrar la posible variación

del presupuesto de la Seguridad Social, por mucho que se mantenga haberse producido «un notable incremento de los ingresos por cuotas en la mayoría de los procesos concursales». En efecto, aunque es lógico pensar que la concesión de una mayor prelación en el cobro de los créditos pendientes pudiera tener una incidencia en los ingresos de la Seguridad Social, ello no provoca la necesaria relación directa que sobre los mismos ha de tener, pues de lo contrario, toda medida normativa que de alguna manera pudiese repercutir en un aumento de los ingresos o en una reducción de los gastos presupuestados justificaría su presencia en la Ley de Presupuestos. Además no basta para la inclusión en el contenido eventual del instrumento presupuestario una circunstancial incidencia positiva en los ingresos, al ser igualmente necesaria la concurrencia de cualquiera de las otras exigencias a las que se hizo referencia con anterioridad: ser una medida de la política económica del Gobierno o un complementario necesario para la mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto (por todas, STC 180/2000, de 29 de junio, FJ 6).

En segundo lugar, la modificación operada tampoco implica una medida concreta de la política económica del Gobierno. No cabe duda que la alteración del régimen de prelación de créditos viene motivada en razones de índole económica. Sin embargo, elevar su intrínseca naturaleza económica a la categoría de «política económica gubernamental», es un paso que no es posible dar por la difícil apreciación, no sólo apriorísticamente, sino incluso retrospectivamente, de la incidencia que dicha medida puede tener en el presupuesto de la Seguridad Social. Es, pues, difícil de entender que la medida adoptada pueda considerarse un reflejo o complemento de dicha política. Dicho de otra manera, su incidencia presupuestaria es sólo accidental y secundaria, meramente circunstancial, y por ello, insuficiente para legitimar su inclusión en la Ley de Presupuestos, salvo, claro está, que se adopte un concepto desmesurado y por tanto inoperante de los instrumentos directamente relacionados con los criterios que definen la política económica del Gobierno (STC 195/1994, de 28 de junio, FJ 3), con lo cual, se corre el riesgo de desnaturalizar las exigencias establecidas por la doctrina constitucional y diluir, hasta hacerlos inoperantes, los límites materiales de las normas presupuestarias (SSTC 203/1998, de 15 de octubre, FJ 5; y 234/1999, de 16 de diciembre, FJ 5), tanto más cuando el propio legislador ha omitido hacer cualquier referencia en el preámbulo de la Ley cuestionada sobre la oportunidad de su inclusión en el instrumento presupuestario y su conexión con el mismo, dejando a la medida huérfana de la necesaria justificación que la legitime para ocupar un lugar en su contenido (SSTC 131/1999, de 1 de julio, FJ 2; 180/2000, de 29 de junio, FJ 6; y 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 5).

En tercer lugar, aparte de que la norma cuestionada no constituye una previsión de ingresos o una habilitación de gasto, y no guarda conexión alguna con la política económica del Gobierno, tampoco puede entenderse como un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto, al ser, ante todo y sobre todo, una norma atributiva de un privilegio en materia de recaudación a un ente público (al darle preferencia en el cobro de sus créditos vencidos y no satisfechos en concurrencia con otros acreedores del mismo deudor), es decir, una norma de derecho general con vocación de permanencia que altera el régimen común de prelación de los créditos previsto con carácter general en los arts. 1924 CC y 913 CCom, para colocar los créditos de la Seguridad en un grado de preferencia absoluta, incluso superior al que para el resto de los créditos con la Hacienda

Pública prevén, por ejemplo, los arts. 31 y 32 de la Ley General Presupuestaria o los arts. 71 y 73 de la Ley General Tributaria. En efecto, si antes de la modificación operada por la LPGE 1988 (y luego reproducida por la LPGE 1990) los créditos de la Seguridad Social quedaban sometidos al régimen general de prelación previsto en el apartado 2 del art. 1924 CC —que les atribuía preferencia para el cobro pero únicamente respecto de la última anualidad en el apartado 1 del art. 913 CCom— que limitaba la preferencia a los créditos de los seis meses anteriores a la quiebra, tras dichas modificaciones no sólo se equipararon los créditos de la Seguridad Social con los existentes a favor de las provincias o municipios conforme al apartado 1 de aquel art. 1924 CC, sino que además se excluyó la aplicación de la limitación temporal contenida en ambos artículos, para otorgar la prelación «respecto de la totalidad» de los créditos por cuotas de la Seguridad Social, más sus recargos e intereses. Con ello el grado de prelación para el cobro de los créditos por cuotas a la Seguridad Social es mayor al que la Ley General Tributaria (a la que se remite la Ley General Presupuestaria en la materia) establece para los restantes créditos con la Hacienda pública, donde, por ejemplo, si el art. 71 —que recoge la denominada «hipoteca general» a favor de la Hacienda pública— establece un orden de prelación en función de la antigüedad de los créditos concurrentes, el art. 73 —que establece la garantía conocida como «hipoteca legal y tácita»— le atribuye a los entes públicos una prelación absoluta para el cobro de sus créditos pero con dos importantes limitaciones: la una, material, al aplicarse únicamente a los tributos que graven periódicamente bienes o derechos inscribibles en un registro público; la otra, temporal, al extenderse el beneficio únicamente para las deudas vencidas y no satisfechas correspondientes al año en que se ejercita la acción administrativa de cobro y el inmediato anterior.

Por lo que antecede, no es difícil concluir que la norma cuestionada contiene «una disposición de carácter general en materia propia de la Ley ordinaria» (STC 65/1990, de 5 de abril, FJ 3), una «norma típica de Derecho codificado» (SSTC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4; y 195/1994, de 28 de junio, FJ 2), adoptada con vocación de permanencia —como lo pone de manifiesto que aun hoy sigue vigente tras su incorporación al texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 1994—, lo que la excluye de por sí del ámbito de las Leyes de Presupuestos (STC 195/1994, de 28 de junio, FJ 3). Pero no por un problema de eficacia temporal de la modificación operada, puesto que nada impide —en principio— la inclusión en una Ley de Presupuestos de una norma con vocación de permanencia (por todas, SSTC 65/1990, de 5 de abril, FJ 3; y 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4), sino por la quiebra que dicha incorporación puede suponer del principio de seguridad jurídica entendido como certeza en el Derecho, cuya aplicación razonablemente espera el ciudadano (por todas, STC 32/2000, de 3 de febrero, FJ 5). Por este motivo declaramos inconstitucional, por ejemplo, el art. 130 de la Ley General Tributaria en la redacción que le dio el art. 110 LPGE 1988, donde se recogía la autorización judicial para entrada en el domicilio del deudor tributario, es decir, una norma de atribución a un órgano judicial de una función garantizadora de un derecho fundamental, la inviolabilidad del domicilio, y de fijación de las condiciones del ejercicio de dicha competencia, siendo claro «su carácter de norma general del régimen jurídico aplicable a todos los tributos cuya incidencia en la ordenación del programa anual de ingresos y gastos es sólo accidental y secundaria y por ende insuficiente para legitimar su inclusión en la Ley de Presupuestos, cuyo contenido propio y su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE) resulta desvirtuado por la incorporación de

normas típicas del Derecho codificado» (STC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4). Y también declaramos inconstitucionales los arts. 111.3 y 128.5 de la misma Ley General Tributaria en la redacción que les dio la LPGE 1992, atribuyendo funciones de inspección a los órganos de recaudación, sobre la base de que aunque «cualquier norma tributaria tiene algún grado de conexión con la previsión de ingresos del Estado, ...sólo si tienen relación directa con ella pueden incluirse en las Leyes de Presupuestos», dado que «la solución contraria acabaría por confundir “ley presupuestaria” y “ley tributaria” y desbordaría la función que a aquélla reserva el art. 134.2 CE» (STC 195/1994, de 28 de junio, FJ 3). Y por el mismo motivo declaramos también inconstitucional la Disposición adicional octava de la Ley de la Comunidad Autónoma de Cantabria 5/1993, de 6 de mayo, de Presupuestos Generales de la Diputación Regional de Cantabria para 1993, que incorporaba a un ley eminentemente temporal como es la de Presupuestos, una regulación ordenadora del estatuto de la función pública regional con una vigencia indefinida, quebrantando así el principio de seguridad jurídica (STC 130/1999, de 1 de julio, FJ 8). O recientemente, la Disposición adicional vigesimosexta de la Ley del Parlamento de Canarias 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1997, por contemplar un supuesto de movilidad interadministrativa funcional, es decir, de una típica norma que se integra dentro de la materia de función pública, con vocación de permanencia en el tiempo y cuya ubicación natural sería, en consecuencia, la legislación específica que regula dicha materia (STC 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 8).

En consecuencia, nos encontramos ante un supuesto similar a los analizados, por ejemplo, en la STC 178/1994, de 16 de junio, FJ 5 (en recursos de inconstitucionalidad acumulados contra la Disposición final décima de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990), que suprimía las Cámaras de la Propiedad Urbana como corporaciones de Derecho público, facultando al Gobierno para establecer el régimen y destino de su patrimonio y personal, y que declaramos inconstitucional por no tener «incidencia alguna sobre los gastos autorizados en el Presupuesto», carecer «de repercusión sobre los ingresos presupuestarios», no guardar «relación directa con los criterios de política económica en que se inspira el presupuesto», ni invocar «como causa justificadora, ni la reducción del gasto público que de la misma pudiera derivarse, ni las razones de política económica en que pueda ampararse», sin que tampoco pudiese entenderse «que la normativa objeto de impugnación sea 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», y sin que dichas razones pudiesen buscarse en el destino del patrimonio de las Cámaras «por mucho que de ello se derive algún día algún ingreso para el Estado», por cuanto la «liquidación del patrimonio de las Cámaras es la consecuencia de la extinción de las mismas, decisión ésta que, según hemos dicho, no puede formar parte de una Ley de Presupuestos Generales del Estado; razón por la cual resulta improcedente justificar la legitimidad constitucional de la causa (supresión de las Cámaras de la Propiedad Urbana) a través de lo que no es más que la consecuencia de aquélla (liquidación de su patrimonio)». O en la STC 180/2000, de 29 de junio, FJ 6 (en recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de la Comunidad Autónoma de La Rioja 2/1993, de 13 de abril, de Presupuestos), donde anulamos por inconstitucional una disposición relativa a la imposición de multas coercitivas para estimular el cumplimiento de actos

administrativos, igualmente porque la imposición de multas coercitivas «aunque al aplicarse pueda suponer la generación de ingresos para la Hacienda autonómica, no constituye un medio necesario para la gestión del Presupuesto, que no ha de verse necesariamente afectado por su aplicación», ni tampoco «queda patente que se configure como un instrumento de política económica» ni «se justifica su conexión con medidas de política económica sobre los sectores que habrán de constituir el objeto explícito de tales multas: el arranque de plantaciones, la ejecución de obras, etc.». O, finalmente, en la STC 274/2000, de 15 noviembre, FJ 9 (en recurso de inconstitucionalidad contra de la Ley del Parlamento de Canarias 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos), que declaró la inconstitucionalidad de una norma relativa a la reducción de haberes en la Administración pública por la diferencia entre la jornada reglamentaria de trabajo y la efectivamente realizada, porque carecía «absolutamente de conexión con los ingresos y gastos que conforman el Presupuesto, de modo que si bien, al menos en el primer caso, podrían tener en el futuro repercusiones presupuestarias, no pueden reputarse complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del actual Presupuesto».

Por todo lo que antecede, ha de entenderse que la Disposición adicional discutida es una norma de atribución de un instrumento a la Hacienda pública para una mayor efectividad en el cobro de sus créditos, que no sólo constituye una norma típica de derecho codificado, sino una disposición general, cuya posible repercusión en los ingresos del Estado es meramente circunstancial y, en consecuencia, no justificativa por sí misma de su inclusión en la Ley de Presupuestos, careciendo además de relación con medida alguna dirigidas a una

mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto y resultando ajena a una determinada política económica del Gobierno, para encontrarse finalmente huérfana de toda justificación que la legitime para ocupar un espacio en el instrumento presupuestario «cuyo contenido propio y su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE) resulta desvirtuado por la incorporación de normas típicas del Derecho codificado» (STC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4), «por la inseguridad jurídica que implica su modificación a través de esta vía» (STC 195/1994, de 28 de junio, FJ 2). Por ello, ha de concluirse que, al no poder considerarse la materia regulada por el precepto cuestionado dentro del contenido material que constitucionalmente corresponde a las Leyes de Presupuestos, hemos de declarar que el art. 15 de la Ley 40/1980, de 5 de julio, de Inspección y Recaudación de la Seguridad Social, en la redacción que le dio la Disposición adicional novena de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, es inconstitucional por contravenir lo dispuesto en los arts. 66.2 y 134.2 de la Constitución.

3. El razonamiento precedente conduce directamente a un fallo estimatorio de las cuestiones de inconstitucionalidad, en el que se debía haber declarado inconstitucional y nulo el art. 15 de la Ley 40/1980, de 5 de julio, de Inspección y Recaudación de la Seguridad Social, en la redacción que le dio la Disposición adicional novena de la Ley 4/1990, de 29 de junio.

En tal sentido evacúo mi Voto.

Madrid, a cuatro de mayo de dos mil uno.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Pablo García Manzano.—Fernando Garrido Falla.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Firmado y rubricado.