Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo, el 27 de marzo de 2008, sobre el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra los preceptos de la Disposición adicional once de la Ley 15/2007, de 27 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Presupuestos para el ejercicio 2008

(*Boletín Oficial del Estado*, núm. 24, de 28 de enero de 2008)

Enrique Múgica Herzog, en mi condición de Defensor del Pueblo por elección de las Cortes Generales, nombramiento que fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado* n.º 155, de 30 de junio de 2005, con domicilio institucional en la villa de Madrid, calle Eduardo Dato n.º 31, por virtud de la autoridad y responsabilidad que me confiere la Constitución española, comparezco ante el Tribunal Constitucional y, como mejor proceda en Derecho,

DIGO

Que en el ejercicio de la legitimación que al Defensor del Pueblo atribuyen los artículos162.1 de la Constitución española, 32.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y 29 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, y una vez oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior de esta Institución, en sesión celebrada el día 26 de marzo de 2008, mediante la presente demanda, interpongo

RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD

contra la Disposición adicional once de la Ley 15/2007, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Presupuestos para el ejercicio 2008 [2007/15838], publicada en el *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana*, de 31 de diciembre de 2007, por estimar que vulnera el artículo 9.3 de la Constitución, así como los artículos 76 del *Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana* (EACV), aprobado por Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, y reformado por Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, y 21.1 de la Ley Orgánica 8/1980 de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), modificada por Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, estos últimos preceptos al amparo de lo establecido en el artículo 28.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, reguladora de ese Tribunal.

El presente recurso se interpone ante el Tribunal Constitucional a quien corresponde la jurisdicción y competencia para conocer el mismo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 161.1.a) de la Constitución, así como en los artículos 1.2 y 2.1.a) de su Ley Orgánica, dentro del plazo y cumplidos los requisitos que determina el artículo 33.1 de dicha disposición, y en base a los siguientes

ANTECEDENTES

PRIMERO. El *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana*, del día 31 de diciembre de 2007, publicó la Ley 15/2007, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Presupuestos para el ejercicio 2008.

SEGUNDO. El día 21 de enero de 2008, se recibió en esta Institución escrito de (…), por el que se solicitaba la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición adicional once de la Ley 15/2007, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Presupuestos para el ejercicio 2008.

TERCERO. El día 24 de enero de 2008 tuvo entrada, en el registro de la oficina del Defensor del Pueblo, escrito de un ciudadano directamente afectado, mediante el que solicitaba la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición adicional once de la Ley 15/2007, de 27 de diciembre.

CUARTO. Asimismo, el día 17 de marzo de 2008 se presentó, en el registro de la oficina del Defensor del Pueblo, otro escrito de una ciudadana directamente afectada, por el que solicitaba la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la referida Disposición adicional once de la Ley 15/2007, de 27 de diciembre.

QUINTO. La Junta de Coordinación y Régimen Interior, en su reunión del día 26 de marzo de 2008, y según determina el artículo 18.1.b) del Reglamento de organización y funcionamiento del Defensor del Pueblo, de fecha 6 de abril de 1983, tuvo conocimiento de los informes jurídicos elaborados por los servicios competentes de la Institución en relación con la posible inconstitucionalidad mencionada, e informó por unanimidad favorablemente sobre la interposición del recurso de inconstitucionalidad.

En consecuencia, entendiendo que se producen los requisitos objetivos de inconstitucionalidad en el precepto de la Ley 15/2007, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de presupuestos para el ejercicio 2008, que a continuación se cita, y en uso de las atribuciones que la Constitución, la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional me confieren, interpongo, mediante la presente demanda, recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición adicional once de la Ley 15/2007, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Presupuestos para el ejercicio 2008, con arreglo a los siguientes

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. La Disposición adicional once de la Ley de Presupuestos para el ejercicio 2008 de la Generalitat Valenciana textualmente dice:

> Once. Del régimen del silencio administrativo en los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema valenciano para las personas dependientes.

1. En los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema valenciano para las personas dependientes, el vencimiento del plazo máximo sin haberse dictado y notificado resolución expresa determinará la desestimación de la solicitud formulada por silencio administrativo.
2. A los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema valenciano para las personas dependientes, iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley, no se les aplicará el régimen de silencio administrativo previsto en la misma, rigiéndose por la normativa anterior.

El artículo 134 de la Constitución española atribuye a las Leyes de Presupuestos una función específica y constitucionalmente definida, sobre la que existen numerosas sentencias de ese Tribunal que conforman una doctrina coincidente y reiterada a la que aludiremos más adelante.

También conviene recordar que, como tiene resuelto ese tribunal, «de los preceptos constitucionales que regulan instituciones del Estado no pueden inferirse, sin más, reglas y principios de aplicación, por vía analógica, a las instituciones autonómicas homólogas» (STC 116/94, FJ 5). Por tanto nos referiremos en el presente recurso al artículo 76, puntos 2 y 3, del *Estatuto de la Comunitat Valenciana*, que recoge sustancialmente el contenido del artículo 134.2 de la Constitución española, y al artículo 21.1 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, así como también a las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos, para remarcar los límites a que han de ajustarse tanto el contenido de la Ley de Presupuestos autonómica, como la potestad legislativa de su Parlamento en la iniciativa, tramitación, enmienda y aprobación de los correspondientes proyectos, tal como recoge la doctrina de ese Tribunal sobre el contenido de las leyes de presupuestos.

Constatado lo anterior, acreditaremos que la Disposición adicional once de la Ley 15/2007, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Presupuestos para el ejercicio 2008, cuya declaración de inconstitucionalidad se pretende mediante este recurso, no cumple las condiciones exigibles para ser incluida en una ley de ese carácter, al no tener la materia regulada relación directa con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto ni con los criterios de política económica de los que este es el instrumento, ni tampoco ser complemento necesario para la mayor inteligencia o la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto.

SEGUNDO. Singularidad de las Leyes de Presupuestos viene determinada en primer término por lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución española, que textualmente dice:

1. Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación.

2. Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.
3. El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior.
4. Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.
5. Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.
6. Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.
7. La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea.

Pues bien, no siendo directamente aplicable, como se ha dicho en el fundamento jurídico I de esta demanda, el artículo 134 de la Constitución a la institución autonómica del Presupuesto, debemos entrar en el examen de las disposiciones que integran el «bloque de constitucionalidad» aplicable a la Comunitat Valenciana, en lo que se refiere al contenido material de las leyes autonómicas de Presupuestos. A este respecto, el artículo 21 de la LOFCA dispone que:

1. Los presupuestos de las Comunidades Autónomas tendrán carácter anual e igual periodo que los del Estado, atenderán al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la misma, y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a tributos atribuidos a las referidas Comunidades.
2. Si los Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas no fueran aprobados antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, quedará automáticamente prorrogada la vigencia de los anteriores.
3. Los presupuestos de las Comunidades Autónomas serán elaborados con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado.

Por su parte, el artículo 76 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana (EACV), aprobado por la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, y posteriormente reformada por Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, establece lo siguiente:

1. Corresponde al Consell la elaboración del Presupuesto de la Generalitat, que debe ser sometido a les Corts para su aprobación. Toda proposición

> o enmienda que suponga un aumento de los créditos y disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Consell para su tramitación.
> 2. El presupuesto de la Generalitat será único y se elaborará con criterios homogéneos con los del Estado. El presupuesto tiene carácter anual.
> 3. El presupuesto incluirá necesariamente la totalidad de los ingresos y gastos de los organismos y, en su caso, los beneficios fiscales que afecten a los tributos propios establecidos por les Corts.
> 4. El presupuesto debe ser presentado a les Corts al menos con dos meses de antelación al comienzo del correspondiente ejercicio. Si aquel no estuviere aprobado el primer día del ejercicio, se entenderá prorrogado el del ejercicio anterior hasta la aprobación.
> 5. Al Presupuesto de la Generalitat se acompañarán los anexos de los presupuestos de las Empresas Públicas de la Generalitat.

Tal como ha señalado ese alto tribunal en el fundamento jurídico sexto de la Sentencia 274/2000, de 15 de noviembre (reiterando la doctrina establecida en las SSTC 174/1998, FJ 6; 130/1999, FJ 5)

> la lectura conjunta de los preceptos reproducidos pone de manifiesto la existencia de una sustancial identidad entre las normas integrantes del bloque de constitucionalidad concretamente aplicables a la Comunidad Autónoma [...] y lo dispuesto, respecto del Estado, en el artículo 134.2 CE, precepto del que precisamente este Tribunal Constitucional ha inferido, como quedó expuesto en su momento, la existencia de límites materiales al contenido normativo de las leyes estatales de presupuestos. En consecuencia, ha de inferirse igualmente, ahora por lo que atañe a la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma [...], la existencia de un principio general conforme al cual el contenido de dicha Ley autonómica de Presupuestos ha de adecuarse a la función institucional que le es propia, sin que puedan incluirse en ella normas que no guarden relación directa con el programa de ingresos y de gastos o con los criterios de la política económica en que se sustentan, o que no sean un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto.

El análisis comparativo de la regulación constitucional y legal de la institución estatal del presupuesto y la correspondiente autonómica aquí detallada, revela la existencia de un paralelismo y similitud evidentes entre ellas. No es de extrañar que ello sea así, pues ambas instituciones parten de unos principios comunes y sirven a idénticos fines —fundamentalmente la garantía de control del poder financiero público en las organizaciones políticas en las que cada una de ellas se inserta—.

Así puede afirmarse que, tanto en uno como en otro caso, existe un contenido preciso, mínimo e indisponible, propio de las Leyes de Presupuestos, que se concreta en el caso estatal, en «[...] la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal [...] y el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado» (artículo 134.2 CE) y, en el caso del presupuesto autonómico, en «[...] la totalidad de los ingresos

y gastos de los organismos y, en su caso, los beneficios fiscales que afecten a los tributos propios establecidos por les Corts» (artículo 76 EACV), contenido que se detalla aún más en el artículo 21.1 de la LOFCA donde se establece que los presupuestos de las comunidades autónomas incluirán «la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la misma y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a tributos atribuidos a las referidas Comunidades».

También la temporalidad de la norma legal que aprueba los presupuestos está concretada, en ambos casos, en su «carácter anual» (artículo 134.2 CE para los presupuestos del Estado, y 76.2 EACV y 21.1 LOFCA para los de la Comunidad Autónoma) con la indicación estatutaria y legal, para estos últimos, de que han de tener «igual periodo que los del Estado». Las consecuencias que derivan de la falta de aprobación del presupuesto en el primer día del ejercicio económico correspondiente son idénticas tanto para los Presupuestos del Estado como para los de la Comunidad Autónoma. Así, el artículo 134.4 CE dispone: «Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos», precepto que repite en términos casi literales el artículo 76.4 del Estatuto de Autonomía y el artículo 21.2 de la LOFCA.

La iniciativa legislativa para la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos está reservada en exclusiva, tanto en el caso estatal como en el caso autonómico, al respectivo Gobierno, al disponerlo así el artículo 134.1 CE y el artículo 76.1 EACV, de modo tal que en ambos casos sufre una merma la capacidad de iniciativa legislativa de los respectivos Parlamentos. En este caso es significativo señalar, al igual que ocurre en el artículo 66.2 CE, que se diferencia netamente lo que es el ejercicio de la potestad legislativa, de la competencia específica propia para aprobar los correspondientes presupuestos, como claramente se ve en el artículo 22.a) del Estatuto de Autonomía.

Mas no solo el ejercicio de la potestad legislativa en materia presupuestaria se halla condicionado por lo establecido en el artículo 134 de la Constitución y el 76 del Estatuto de Autonomía de la Generalitat Valenciana, sino también por las restricciones impuestas a su tramitación parlamentaria por los correspondientes reglamentos tanto de las Cortes como de la comunidad autónoma, restricciones que derivan del carácter que es propio de este tipo de leyes, esto es de su función específica y constitucionalmente definida.

En ambos casos —ley de presupuestos del Estado e institución autonómica— la aprobación del proyecto corresponde a cada uno de los Parlamentos, y, en ambos supuestos, los respectivos reglamentos parlamentarios prevén trámites procedimentales especiales para el debate, enmienda y aprobación de los presupuestos, con lo que claramente se quiere diferenciar estos productos normativos de los restantes que aprueban los órganos legislativos mediante el procedimiento ordinario.

Interesa resaltar el paralelismo entre el Reglamento de les Corts Valencianes y el del Congreso de los Diputados en la regulación del procedimiento de tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos. El simple cotejo del Reglamento del Parlamento de la Comunitat Valenciana con el texto de la sección segunda del capítulo tercero (arts. 133 a 135) del Reglamento del Congreso evidencia la similitud de ambas regulaciones, con lo que puede afirmarse que las especialidades y peculiaridades de la tramitación parlamentaria de los Presupuestos Generales del Estado se hallan puntualmente recogidas todas ellas en la tramitación parlamentaria de los Presupuestos de la Comunitat Valenciana.

En definitiva, tanto en el caso de la institución estatal del presupuesto como en el caso de la correspondiente institución autonómica, las facultades de iniciativa, enmienda y debate del Parlamento están limitadas por los preceptos hasta aquí reseñados. Como se ha visto, el proyecto de presupuesto solo puede presentarlo el Gobierno y ha de hacerlo además en una fecha concreta; los plazos para su presentación, enmienda, tramitación y aprobación quedan limitados; cierto tipo de enmiendas precisan autorización del Gobierno para ser tramitadas; y, finalmente, la no aprobación del proyecto en una determinada fecha implica la prórroga automática del presupuesto vigente. Estas y otras singularidades, ya mencionadas, aproximan notablemente la institución autonómica a la estatal, hasta el punto que cabe afirmar que la regulación autonómica está impregnada de un evidente mimetismo respecto a la regulación estatal.

Así pues, parece razonable entender que la regulación que deriva del «bloque de constitucionalidad» aplicable a esta concreta fuente normativa autonómica, la Ley de Presupuestos de la Comunitat Valenciana, otorga a esta la misma especificidad y peculiaridad que el artículo 134 de la Constitución dispensa a la institución estatal correspondiente. Y, siendo ello así, parece también razonable considerar que el límite constitucionalmente admisible a la inclusión de materias ajenas al contenido «mínimo, esencial e indisponible» (STC 65/1987) propio de la ley de presupuestos es similar al que afecta a la Ley de Presupuestos Generales del Estado, y, consecuentemente, deben cumplirse las condiciones que ese tribunal exige para que la inclusión de materias propias de ley ordinaria en una ley de presupuestos no pueda reputarse inconstitucional.

La Disposición adicional once de la Ley de la Comunitat Valenciana regula una materia ajena al contenido propio de las leyes de presupuestos y, por tanto, ha sido aprobada mediante un procedimiento legislativo inadecuado, lo que supone además una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, motivo por el cual esta Institución demanda la declaración de inconstitucionalidad de dicho precepto.

TERCERO. Concluido, pues, que el procedimiento legislativo utilizado para la aprobación de la norma cuestionada no resulta adecuado desde el punto de vista formal, abordaremos las razones materiales que, a los efectos que aquí interesan, impiden la inclusión válida del precepto en una ley de presupuestos.

Dicho en otros términos, las leyes de presupuestos tienen un contenido mínimo constituido por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos, y otro posible, eventual y no necesario que puede afectar a materias distintas a ese núcleo indisponible, siempre y cuando tengan relación directa con él. Pues bien, la previsión recogida en la Disposición adicional once es ajena a ese contenido esencial que debe configurar la tan citada ley de presupuestos, de acuerdo con los preceptos citados en el fundamento jurídico II. Y aún más, también es ajena al contenido posible, eventual y no necesario, al no tener relación directa con las materias propias del núcleo esencial indisponible de los presupuestos, como demostraremos seguidamente.

Pero, además —y esto es importante subrayarlo— la incardinación de la repetida Disposición adicional once en una ley de presupuestos supone una vulneración del principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 de la Constitución, afirmación que probaremos sustentándola en base a los propios criterios de ese tribunal.

Sobre el contenido material de las leyes de presupuestos ese tribunal ha venido elaborando progresivamente una doctrina, a través de diversas Sentencias (SSTC 27/1981, de 20 de julio; 84/1982, de 23 de diciembre; 63/1986, de 21 de mayo; 65/1987, de 21 de mayo; 126/1987, de 16 de julio; 134/1987, de 21 de julio, y 65/1990, de 5 de abril), doctrina finalmente recopilada y sistematizada en la STC 76/1992, de 14 de mayo.

En el fundamento 4.a) de dicha STC 76/1992, se establece lo siguiente:

> Desde la primera Sentencia en la que abordó el tema de la Ley de Presupuestos, este Tribunal dio por sentado que se trata de una verdadera ley, considerando así superada la cuestión de su carácter formal o material de ley (STC 27/1981, fundamento jurídico 2). No obstante la afirmación reiterada (SSTC 27/1981, fundamento jurídico 2 y 65/1987, fundamento jurídico 3), de que el Parlamento aprueba los Presupuestos Generales que el Gobierno elabora (art. 134.1 CE) en el ejercicio de una función o competencia específica, desdoblada de la genérica potestad legislativa (art. 66.2 CE), hemos sostenido que los Presupuestos —en el sentido estricto de previsiones de ingresos y habilitaciones de gastos— y el articulado de la ley que los aprueba integran un todo, cuyo contenido adquiere fuerza de ley y, es objeto idóneo de control de constitucionalidad (STC 63/1986, fundamento jurídico 5).
>
> También desde la primera Sentencia recaída en esta materia (STC 27/1981, fundamento jurídico 2º), este Tribunal ha subrayado la peculiaridad de las Leyes de Presupuestos, peculiaridad consistente en que el ejercicio del poder legislativo por las Cortes está condicionado en estos casos por las disposiciones contenidas en los aps. 1.º, 6.º y 7.º del art. 134 de la Constitución (STC 65/1987, fundamento jurídico 3º), y por las restricciones impuestas a su tramitación parlamentaria por los Reglamentos de las Cortes (STC 27/1981, fundamento jurídico 2º). Estas circunstancias que hemos calificado de «peculiaridades» (STC 65/1987) o «singularidades» (STC 27/1981, fundamento jurídico 2º.), de las Leyes de Presupuestos derivan del carácter que es propio a este tipo de leyes, esto es, de su función específica y constitucionalmente definida en el art. 134.2 de la Constitución. Según este precepto, se trata de la ley que cada año aprueba

> los Presupuestos Generales del Estado incluyendo la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y la consignación del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado. Y puesto que el Presupuesto es un instrumento de la política económica del Gobierno, la Ley de Presupuestos ha sido calificada por este Tribunal además como «vehículo de dirección y orientación de la política económica» (STC 27/1981, fundamento jurídico 2º y 65/1987, fundamento jurídico 4º).
>
> Tratándose de una ley que no es solo un conjunto de previsiones contables (STC 65/1987, fundamento jurídico 4º), sino un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno, no solo puede —y debe— contener la previsión de ingresos y las autorizaciones del gasto, sino que también puede establecer «disposiciones de carácter general en materias propias de la ley ordinaria estatal (con excepción de lo dispuesto en el ap. 7º del art. 134 CE) que guardan directa relación con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los Presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan» (STC 63/1986, fundamento jurídico 12). Así pues, las leyes anuales de Presupuestos tienen un contenido mínimo, necesario e indisponible (STC 65/1987, fundamento jurídico 4º), constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos, y un contenido posible no necesario y eventual que puede afectar a materias distintas a ese núcleo esencial constituido por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos.
>
> Pues bien, aun aceptando —en los términos que han quedado expuestos— la posibilidad de que las leyes anuales de presupuestos puedan contener disposiciones de esa naturaleza, este Tribunal ha declarado igualmente que este contenido eventual solo tiene cabida dentro de límites estrictos y que ni tal inclusión puede desvirtuar el contenido primordial que caracteriza a dicha ley, ni de ella se sigue que dichas materias hayan de formar necesariamente parte de su contenido y no puedan ser reguladas por una ley ordinaria (STC 126/1987, FJ 5). Para delimitar el ámbito dentro del cual debe moverse necesariamente la inclusión, en las Leyes de Presupuestos, de las materias que no constituyen el núcleo esencial, mínimo e indisponible de las mismas, el Tribunal ha establecido dos condiciones: la conexión de la materia con el contenido propio de este tipo de leyes y la justificación de la inclusión de esa materia conexa en la ley que aprueba anualmente los Presupuestos Generales. (SSTC 63/1986, FJ 12; 65/1987, FJ 4, y 65/1990, FJ 3.)

Esta doctrina, referida en un primer momento únicamente al contenido constitucionalmente legítimo de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, posteriormente se extendió a las leyes autonómicas de Presupuestos, en las Sentencias, entre otras, 174/1998, 130/1999, 32/2000, 180/2000, 274/2000. Esta última sentencia afirma en su fundamento jurídico 7:

> En cualquier caso, la existencia de límites materiales en el contenido de la Ley de Presupuestos posee, esencialmente, como se indicaba ya en la STC 76/1992, un doble fundamento constitucional: de un lado, el tenor y finalidad del art. 134.2 CE, en el caso del Estado, y del art. 61.1.b) EACan y 21.1 LOFCA, en el de la Comunidad Autónoma de Canarias, preceptos que hacen referencia expresa a dicho contenido; de otro lado, la necesidad, por exigencias del principio de

> seguridad jurídica (art. 9.3 CE), de que tales leyes, dada la diversidad de sectores materiales y ámbitos de la realidad que son susceptibles de afectar, se atengan al contenido que les corresponde según su función constitucional. Por lo demás, en los casos en los que se plantea la inconstitucionalidad de disposiciones contenidas en las Leyes de Presupuestos, precisamente por su falta de relación con los ingresos y gastos públicos, no suele resultar particularmente relevante la existencia o no de restricciones específicas a las facultades parlamentarias pensadas, en la mayoría de los casos, para aquellas enmiendas de contenido netamente presupuestario al objeto de evitar el desequilibrio en las cuantías globales que integran el Presupuesto. (SSTC 27/1981, FJ 2; 65/1987, FJ 4 y 5.)

Ahora bien, la Disposición adicional once de la Ley 15/2007, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Presupuestos para el ejercicio 2008, lo que regula es el régimen del silencio administrativo en los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema valenciano para las personas dependientes, disponiendo que el vencimiento del plazo máximo, sin haberse dictado y notificado resolución expresa, determinará la desestimación de la solicitud formulada por silencio administrativo. Esta desestimación por silencio tiene los «solos efectos» de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso—administrativo que resulte procedente, tal y como señala el párrafo segundo del artículo 43.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, lo que evidencia el carácter exclusivamente procedimental de la disposición que regula esta figura del silencio negativo.

Dejando al margen la particularidad de que toda denegación de un derecho subjetivo —y como tal se halla configurado el derecho a la promoción de la autonomía en el artículo 1 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia— requeriría la correspondiente resolución motivada, conforme al artículo 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, lo relevante en el presente caso es que la norma configura una ficción legal en beneficio del particular que teniendo derecho a exigir de la Administración una resolución expresa, en el plazo legalmente establecido, no la obtiene en dicho plazo por razones que no le son imputables, quedando abierta por tanto la vía del recurso ante la jurisdicción competente.

Por ello, la norma contenida en la Disposición adicional once no cumple con las condiciones establecidas por ese tribunal para delimitar el ámbito dentro del que ha de moverse necesariamente la inclusión de una materia concreta en la ley de presupuestos. Y la causa por la que dicha norma no tiene cabida en una ley de presupuestos radica en su ausencia de relación con la previsión de ingresos o habilitación de los gastos anuales de la Generalitat Valenciana y con los criterios de su política económica, careciendo

absolutamente de conexión con el contenido propio de estas leyes dado su carácter procedimental.

Pero es más, como antes anticipábamos, para que la regulación a través de una ley de presupuestos de una materia distinta a su núcleo mínimo, necesario e indisponible —previsión de ingresos y habilitación de gastos— sea constitucionalmente legítima es necesario, como tiene sentado ese Tribunal en Sentencia 178/1994, de 16 de junio, fundamento jurídico 5,

> que esa materia tenga relación directa con los gastos e ingresos que integran el presupuesto o con los criterios de política económica de la que ese presupuesto es el instrumento y que, además, su inclusión en dicha Ley esté justificada en el sentido de que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno

Basándonos en esta doctrina, podemos afirmar definitivamente que la referida Disposición adicional once de la Ley de Presupuestos de la Comunitat Valenciana no tiene relación directa, dada su falta absoluta de repercusión económica, ni con los gastos ni con los ingresos que integran el presupuesto, y menos aún con los criterios de política económica del Gobierno regional, ni tampoco puede ser considerada, por el mismo motivo, como complemento necesario para la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto. Se trata única y exclusivamente, como ha quedado dicho, de una norma de carácter procedimental que regula el régimen del silencio administrativo, sin que por tanto tenga cabida en una ley de presupuestos.

En relación con ello, y para completar la exposición de razones por las que esta Institución considera procedente interponer este recurso, debe hacerse referencia a lo manifestado por ese tribunal respecto a que la inclusión injustificada de materias propias de una ley ordinaria en la ley de presupuestos es contraria a la Constitución, no solo por suponer una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional, sino también —y es lo que aquí interesa— por afectar al principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 de la Constitución, debido a la incertidumbre que puede causar al ciudadano una regulación de esta naturaleza.

Como ese tribunal ha declarado —aunque referido a la publicidad de las normas—

> solo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, la posibilidad de ejercer y defender sus derechos y la efectiva sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas, mediante un instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenido, por lo que resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad de aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento (STC 179/1989, FJ 2).

La Disposición adicional once establece una nueva forma de terminación del procedimiento administrativo para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema valenciano para las personas dependientes. Pero el legislador no ha puesto los medios adecuados para que los solicitantes de dicho reconocimiento puedan estar al tanto de la nueva regulación, ya que difícilmente los destinatarios de la norma van a acceder a una ley de presupuestos, que tiene una denominación específica y un contenido concreto, para conocer el alcance de una disposición que, en puridad jurídica, no debería estar incluida en dicha ley. En ningún caso puede trasladarse a los ciudadanos la responsabilidad de localizar una norma camuflada en el ordenamiento jurídico, y menos aun cuando se trata de disposiciones que afectan a personas en situación de especial vulnerabilidad. El ciudadano tiene que ser regido por las normas y no sorprendido por ellas.

El legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que legisla sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas (STC 46/1990). Este loable y obligado objetivo no parece cumplirse en el caso aquí tratado en el que el legislador autonómico ha consentido la introducción en la ley de presupuestos de preceptos propios de una ley ordinaria, ajenos al núcleo esencial de la ley y no conectados con este, ni con la política económica del Gobierno. Con ello, a juicio de este Defensor del Pueblo, se vulneran dos principios fundamentales: por una parte el principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 de la Constitución, y por otra los artículos 76 del Estatuto de la Comunitat Valenciana y 21.1 de la LOFCA, que determinan el contenido propio de esta singular ley, infracciones ambas que deben dar lugar a la declaración de inconstitucionalidad de la repetida Disposición adicional once de la Ley 15/2007, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Presupuestos para el ejercicio 2008.

Además de lo expuesto, interesa resaltar nuevamente que la norma procedimental contenida en la Disposición adicional once se aprueba con vocación de permanencia en el tiempo dentro del ordenamiento jurídico y sin embargo se inserta en una Ley de Presupuestos cuya vigencia, en principio, está prevista para un solo ejercicio, lo que revela claramente la improcedencia de su inclusión en esta ley de contenido específico. Por ello, la referida Disposición adicional ha de reputarse inconstitucional, al exceder los límites materiales propios de la Ley de Presupuestos de la Comunitat Valenciana.

La disposición cuestionada adolece de una práctica viciosa —la de los «Riders» o «Cavaliers Budgetaires»— unánimemente criticada por la doctrina, que, si bien facilita su labor al poder ejecutivo correspondiente, por la celeridad y sumariedad en la tramitación de estas leyes de presupuestos, sin embargo, es contraria al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) porque la complejidad de su contenido dificulta su conocimiento y comprensión por parte de los ciudadanos.

Es, por tanto, en base a estas infracciones, las de los artículos 9.3 y 134 de la Constitución española, del 21.1 de la LOFCA y del artículo 76 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, por lo que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de la Disposición adicional once de la Ley 15/2007, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Presupuestos para el ejercicio 2008.

Finalmente, importa resaltar que se ha estimado oportuna la interposición de este recurso al considerar su objeto idóneo a la misión de defensa de los derechos contenidos en el título I de la Constitución que el artículo 54 de la misma encomienda al Defensor del Pueblo. En definitiva, entendemos que delimitar el marco constitucionalmente válido en el que la comunidad autónoma puede ejercitar su poder financiero, y concretar el rigor que debe presidir la elaboración de las leyes presupuestarias para evitar situaciones de incertidumbre jurídica, y ello a la luz de la precisión doctrinal de ese alto tribunal, contribuirá significativamente a garantizar el espacio de libertad del que deben disponer los ciudadanos frente a todo ejercicio del poder político.

Conforme recuerda la exposición de motivos de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, de la que trae causa la Disposición adicional once «el propio texto constitucional, en sus artículos 49 y 50, se refiere a la atención a personas con discapacidad y personas mayores y a un sistema de servicios sociales promovido por los poderes públicos para el bienestar de los ciudadanos». Es en el marco de este especial amparo que conforman ambos preceptos donde debe precisamente contemplarse la actuación del Defensor del Pueblo en relación con los derechos de las personas dependientes, y donde destaca la especial relevancia que tienen sus actuaciones en defensa de esos derechos, como una suerte de compensación del déficit de garantías constitucionales que deriva de la ubicación de dichos preceptos en el capítulo tercero del título I de la Constitución.

La dificultad para conocer la nueva regulación contenida en la Disposición adicional once de la Ley valenciana de Presupuestos puede incidir de forma negativa en el reconocimiento de posibles derechos. Pues bien, una norma de tales características debería ser clara, precisa y concreta tanto en su redacción como en su aprobación y no estar incluida injustificadamente en una ley de presupuestos, de suerte que el ciudadano pudiera acceder a ella con facilidad y sin tener que sortear los obstáculos que derivan del procedimiento empleado para su elaboración. En un ordenamiento jurídico cambiante como el nuestro, en el que existe una avalancha continua de disposiciones, los poderes públicos deben procurar que los ciudadanos a quienes van dirigidas las normas puedan enterarse de su contenido de la forma más sencilla.

Desde esta perspectiva el Defensor del Pueblo no puede permanecer impasible ante la aprobación, mediante un procedimiento impropio, de una norma que afecta a personas

necesitadas de las mayores garantías de protección, y ello no solo por razones de justicia social, sino además porque ha de velar para que los poderes públicos cumplan con el mandato constitucional que les insta a materializar tales derechos.

Por cuanto ha quedado expuesto en los fundamentos jurídicos anteriores

SUPLICO

al Tribunal Constitucional que teniendo por presentado este escrito, en tiempo y forma, se sirva admitirlo y tener por **interpuesta demanda de recurso de inconstitucionalidad** contra la Disposición adicional once de la Ley 15/2007, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Presupuestos para el ejercicio 2008, por estimar que vulnera los artículos 9.3 y 134 de la Constitución, el artículo 21.1 de la LOFCA y el artículo 76 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, estos últimos preceptos al amparo de lo establecido en el artículo 28.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, reguladora de ese Tribunal.

Y que, tras los trámites procesales oportunos, acuerde dictar sentencia en la que se declare la inconstitucionalidad del precepto referido.