

I. Sentencias del Tribunal Constitucional

POR FRANCISCO CORRAL DUEÑAS

1. *Sentencia de 18 de mayo de 1991.*—LEY GENERAL TRIBUTARIA.—Es inconstitucional el artículo 130 sobre entrada en domicilios privados para ejecutar créditos tributarios.—Pleno.—Ponente: Sr. García Mon.—Voto particular del Sr. López Guerra.

Antecedentes.—Por dos Juzgados de Instrucción se han suscitado cuestiones de inconstitucionalidad referidas a los artículos 130 de la Ley General Tributaria y 87 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Para el Auto del Juzgado de Instrucción número 11 de Madrid que plantea la cuestión seguida con el número 625/1988, el precepto legal cuestionado es el artículo 130 de la Ley General Tributaria (en adelante LGT), en la nueva redacción dada al mismo por el artículo 110 de la Ley 33/1987 de Presupuestos Generales del Estado para 1988, que establece que «previa exhibición del documento individual o colectivo acreditativo de la deuda tributaria, los Jueces de Instrucción autorizarán dentro de las veinticuatro horas siguientes a la solicitud la entrada en el domicilio del deudor, siempre que se manifieste por los órganos de recaudación haber perseguido cuantos bienes sea posible trabar sin necesidad de aquella entrada». Los preceptos constitucionales que se estiman contrarios al mismo son los artículos 18.2, 53.1, 81.1 y 117.4, además de alegar lo inadecuado de introducir la reforma en una Ley de Presupuestos (art. 134.2 CE).

Para los Autos del Juzgado de Instrucción número 4 de Alcalá de Henares que plantean las cuestiones números 765 y 766 de 1990, acumuladas ambas a la citada en el apartado anterior, el precepto cuestionado es el artículo 87.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante LOPJ), que atribuye a los Juzgados de Instrucción la autorización en resolución motivada para la entrada en domicilio, «cuando ello proceda para la ejecución forzosa de los actos de la Administración», en relación con los artículos 24.2 y 117.3 de la Constitución que son los que originan la duda de constitucionalidad al Magistrado proponente.

Fallo.—La Sentencia declara inconstitucional el artículo 130 de la Ley General Tributaria en la redacción dada por el artículo 110 de la Ley de Presupuestos para 1988, por entender que supone su inclusión en la norma presupuestaria una limitación ilegítima en las facultades del legislador.

En la otra parte del pronunciamiento se declare la validez de la norma de la Ley Orgánica cuestionada (art. 87.2), si bien se concretan las facultades judiciales para autorizar la entrada a domicilios, facultades que exceden de las simplemente mecánicas, para extender al enjuiciamiento del acto a la luz del derecho a la inviolabilidad del domicilio.

Fundamentos jurídicos. Segundo.—El Abogado del Estado ha suscitado diversas objeciones relativas a la falta de las condiciones procesales necesarias para el planteamiento de las cuestiones, objeciones que debemos resolver con carácter previo, ya que este Tribunal viene reiterando desde su Sentencia 17/1981 que la posibilidad de declarar la inadmisibilidad en trámite previo no excluye, en modo alguno, la facultad del Tribunal para hacer mediante Sentencia un pronunciamiento de la misma naturaleza.

a) La primera objeción suscitada por el Abogado del Estado en las tres cuestiones de inconstitucionalidad, es que la actuación judicial regulada en los artículos 130 LGT y 87.2 LOPJ no es un proceso, única esfera donde los Jueces y Tribunales tienen reconocida la potestad para cuestionar la constitucionalidad de una norma según el artículo 163 CE, sino una actuación judicial en garantía de un derecho fundamental que se inserta en un procedimiento administrativo. Al respecto debe recordarse ahora que este Tribunal ha insistido desde sus primeras Sentencias en la importancia del control de admisibilidad de las cuestiones de inconstitucionalidad como medio de garantizar que esta vía procesal resulte desvirtuada por un uso no acomodado a su naturaleza, dada la extraordinaria trascendencia de las cuestiones de inconstitucionalidad como principal mecanismo de conexión entre la jurisdicción ordinaria y la constitucional (STC 17/1981, de 1 de junio). Concretamente sobre el requisito de admisibilidad cuya inexistencia denuncia el Abogado del Estado hemos declarado en reiteradas ocasiones que «el constituyente ha colocado la vía de enjuiciamiento de la constitucionalidad que ahora nos ocupa en estrecha relación con un proceso en el que la aplicación de la norma sea necesaria (AATC 945/1985, 107/1986, 723/1986 y 1316/1988). Todo ello significa que, realmente, lo que ha de determinarse, sea o no un proceso en sentido técnico estricto la actuación judicial prevista en los artículos 87.2 de la LOPJ y 130 de la LGT, es si los Jueces y Tribunales que han de aplicar dichos preceptos para decidir sobre la autorización que de ellos se solicita, están legitimados para cuestionar la constitucionalidad de los mismos.

De la misma manera en que este Tribunal ha trascendido, de la literalidad de los términos «sentencia» y «fallo» utilizados en los artículos 35.2 LOTC y 163 CE, respectivamente (STC 76/1982, entre otras), hay que decir ahora que en aquella actividad judicial concurren las condiciones en presencia de las cuales puede afirmarse que se da la *ratio* de la cuestión de inconstitucionalidad. Pues si bien es cierto que nuestra Constitución ha condicionado la posibilidad de plantear la cuestión de inconstitucionalidad a la existencia de un proceso, no lo es menos que la doble obligación en que se encuentran los Jueces y Tribunales de actuar sometidos a la Ley y a la Constitución, de un lado, y el principio de la seguridad jurídica (que las dudas de constitucionalidad ponen en evidencia), de otro, impiden que de la calificación dogmática de una actuación judicial como proceso pueda extraerse una consecuencia tan grave como la referente a la legitimación de aquéllos para plantear la cuestión de inconstitucionalidad. La *ratio* de este proceso constitucional —como instrumento puesto a disposición de los órganos judiciales para conciliar la doble

obligación a la que se ha hecho referencia (STC 17/1981)— obliga a concluir que no puede negarse la legitimación para plantear las dudas de constitucionalidad de una norma con rango de Ley al Tribunal Constitucional, único órgano competente para resolverlas, a un Juez o Tribunal que ha de aplicar la Ley en unas actuaciones que, sea cual sea su naturaleza y forma de desarrollo, ejerce poderes decisorios. No reconocerlo así llevaría a la grave conclusión de que en supuestos en los que el órgano judicial ejerza este tipo de potestad de carácter decisorio se vería obligado a aplicar una ley que considera inconstitucional o de cuya constitucionalidad duda, posibilidad ésta que el constituyente ha preferido sustraer al juez ordinario para evitar el alto grado de inseguridad jurídica que ello podría implicar.

Debemos, pues, rechazar la objeción de inadmisibilidad hecha por el Abogado del Estado ya que en el presente caso concurren las circunstancias necesarias para poder afirmar que se da la *ratio* de la cuestión de inconstitucionalidad. Tal y como prevé el artículo 117.4 de la Constitución, la Ley (arts. 130 LGT y 87.2 LOPJ) ha atribuido a los Jueces de Instrucción una función de garantía del derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio frente a la Administración cuyo cumplimiento, según hemos dicho, «de algún modo cabría reputar que se inserta en el procedimiento administrativo de ejecución forzosa», sin que ello signifique que su actuación pueda calificarse de «automática» (STC 137/85, de 17 de octubre). Antes bien, el Juez de Instrucción en estos casos ejerce un poder de enjuiciamiento y de decisión pues, como también hemos declarado, no se hallan ausentes en esa actuación «determinadas posibilidades de formación de juicio por parte del titular del órgano jurisdiccional, juicio conducente al otorgamiento o denegación de lo instado» (STC 137/85), según que el Juez verifique que el acto administrativo que se pretende ejecutar requiere efectivamente la entrada en el domicilio y aparece dictado por autoridad competente en ejercicio de facultades propias, garantizando al tiempo que esa irrupción en el ámbito de la intimidad se produzca sin más limitaciones de ésta (o de otros derechos fundamentales de los ocupantes) que aquellas que sean estrictamente indispensables para ejecutar la resolución administrativa (STC 144/87, de 20 de octubre). Así pues, como autoridad judicial que ha de aplicar la ley en garantía de un derecho fundamental de los ciudadanos frente a la Administración, ejerciendo un poder de decisión sobre el otorgamiento o denegación de lo instado, es claro que está legitimado para plantear ante este Tribunal las dudas de inconstitucionalidad que le plantee la aplicación de dicha ley siempre que, claro está, de su validez dependa la resolución judicial de que se trata.

b) La segunda objeción procesal alegada por el Abogado del Estado en la cuestión propuesta por el Juzgado de Instrucción número 11 de Madrid (la tratada en los apartados anteriores era común a las tres cuestiones), es la de que antes de plantear la cuestión el Juez si bien otorgó el trámite de audiencia que previene el artículo 35.2 de nuestra Ley Orgánica al Ministerio Fiscal y al organismo instantáneo de la autorización (la Tesorería Territorial de la Seguridad Social), no lo hizo respecto del apremiado o titular del domicilio a que se refería la autorización de entrada, incumpliendo así —dice el Abogado del Estado— lo establecido en el citado artículo 35.2 de la LOTC. El hecho es cierto, el Magistrado-Juez de Instrucción número 11 de Madrid no oyó al apremiado sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad, pero de ello no cabe deducir que, como sostiene el Abogado del Estado, se haya incumplido el requisito de «oír a las partes y al Ministerio Fiscal» que,

como trámite previo a la decisión definitiva del planteamiento, exige el artículo 35.2 de la LOTC. Porque si la decisión de otorgar o no la autorización para la entrada en el domicilio del deudor la pudo adoptar el Juez sin necesidad de dar trámite alguno o intervención al apremiado, se habrá de convenir que éste no era parte formal —aunque sí interesado— en sentido técnico estricto en la actuación judicial de que se trata. Esta actuación se realiza a instancia de un organismo de la Administración y en garantía que ha de constatar el Juez de un derecho fundamental del ciudadano, pero éste, aunque sujeto de la garantía, no es parte formal en la actuación judicial. En este sentido en el ATC 129/1990, de 26 de marzo (FJ 6), declaró este Tribunal, frente a la pretensión de audiencia del interesado, que «la legalidad tributaria no impone semejante trámite», ya que «lo único de que se trata —dice el Auto— es de apoderar a la Administración para realizar una determinada actuación». No puede, por tanto, exigirse una intervención previa en esta clase de actuaciones judiciales, a quien no la tiene necesariamente para la decisión definitiva sobre la autorización solicitada. El Juzgado de Instrucción número 11 de Madrid, con la audiencia otorgada al Ministerio Fiscal y al organismo instantáneo de su actuación, cumplió el requisito establecido por el artículo 35.2 de la LOTC.

c) Debe rechazarse igualmente la tercera objeción del Abogado del Estado relativa al juicio de aplicabilidad hecho por el Juez *a quo* sobre el artículo 130 LGT. Como ya declaramos en nuestra Sentencia 17/1981, este Tribunal no debe ni puede pronunciarse acerca de la necesidad de que el fallo del proceso haya de basarse precisamente en la norma cuestionada. Le basta, para juzgar acerca de la admisibilidad de la cuestión, con la apariencia de que tal fundamentación sea efectivamente procedente, y tal apariencia existe sin duda alguna y queda demostrada por el hecho de que la propia Tesorería Territorial de la Seguridad Social solicitó la autorización del Juez de Instrucción al amparo del artículo 109 del Reglamento General de Recaudación de los Recursos del sistema de la Seguridad Social y del artículo 130 LGT, en la nueva redacción dada por la Ley de Presupuestos Generales para 1988. Por lo tanto, fue este último el precepto que el Juez *a quo* razonadamente consideró aplicable al caso y, por tanto, susceptible de plantear la cuestión. Si es otra la norma en que debe basarse la autorización solicitada por tratarse de una deuda a la Seguridad Social, es un problema de legalidad que corresponde resolver al Juez.

Tercero.—Rechazadas las objeciones de inadmisibilidad propuestas por el Abogado del Estado y entrando en el fondo de las cuestiones planteadas, abordaremos su tratamiento comenzando por el artículo 87.2 de la LOPJ dado su carácter general. Entiende al respecto el Juzgado de Instrucción número 4 de Alcalá de Henares, que el citado precepto infringe los artículos 117.3 y 24.2 de la Constitución. Concretamente, la supuesta violación del artículo 117.3 CE radica, según los Autos proponentes de la cuestión, en que el automatismo de una actuación judicial no es una verdadera garantía sino un acto de soporte y auxilio para la ejecución de unos actos administrativos y que tal actuación así entendida es incompatible con las atribuciones que la Constitución confiere a los Jueces y Tribunales. Respecto del artículo 24.2 el Juez *a quo* alega en primer lugar que el artículo 87.2 de la LOPJ es contrario al principio del Juez predeterminado por la Ley, por referir al Juez de Instrucción la calificación de la legalidad del acto administrativo en cuya ejecución se interesa la entrada en domicilio o en los restantes lugares a que se refiere dicho precepto; y en

segundo lugar alega que la atribución a los Jueces de Instrucción de esta función quebranta la garantía constitucional de la presunción de inocencia.

Como seguidamente veremos, el artículo 87.2 de la LOPJ no incide en ninguna de las supuestas vulneraciones constitucionales que se alegan en los Autos que proponen las cuestiones:

a) Como ponen de manifiesto en sus alegaciones el Abogado del Estado y el Fiscal General, el planteamiento de las cuestiones que examinamos descansa en un entendimiento erróneo de lo que supone la intervención judicial prevista en el artículo 87.2 de la LOPJ. Como ha declarado este Tribunal en un supuesto en el que también se partía de un entendimiento erróneo del citado precepto —STC 144/1987, de 23 de septiembre—, el artículo 87.2 de la LOPJ no ha sustraído a la jurisdicción contencioso-administrativa el control de legalidad de los actos de la Administración cuya ejecución requiera la entrada en domicilio para atribuirlo al Juez de Instrucción, sino que éste actúe en los supuestos del artículo 87.2, como dice literalmente la citada Sentencia, «como garante del derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio y, en consecuencia, lo único que ha de asegurar es que requiere efectivamente la entrada en él la ejecución de un acto que *prima facie* parece dictado por autoridad competente para ejercicio de facultades propias, garantizando al tiempo que esa irrupción en el ámbito de la intimidad se produzca sin más limitaciones de ésta (o de otros derechos fundamentales de los ocupantes) que aquellas que sean estrictamente indispensables para ejecutar la resolución administrativa».

De lo dicho se desprende que el Juez de Instrucción, al que se le solicita la autorización para entrar en domicilio o en los lugares indicados en el artículo 87.2 de la LOPJ, no actúa de un modo automático. Así resulta de dicho precepto que exige resolución motivada y así lo declaramos en nuestra Sentencia 137/1985, pronunciada en un recurso de amparo que versó sobre la autorización judicial para la entrada en domicilio en un procedimiento de apremio por deudas tributarias. Dijimos entonces y debemos reiterar ahora que en una actuación judicial de la naturaleza de la prevista en el artículo 87.2 LOPJ no están ausentes determinadas posibilidades de formación de juicio por parte del titular del órgano jurisdiccional, juicio conducente al otorgamiento o denegación de lo instado. El Juez puede, en consecuencia, examinar, controlar y, en su caso, no autorizar la entrada en el domicilio sin el consentimiento del interesado (ATC 129/1990, de 26 de marzo). Esta afirmación basta por sí sola para rechazar el razonamiento del Juez *a quo* cuando afirma que el artículo 87.2 de la LOPJ viola el artículo 117.3 CE porque prevé una pseudogarantía, es decir, una intervención rituarial y de mero auxilio a la Administración para la ejecución de sus actos. Por el contrario, precisamente en virtud de lo dispuesto en dicho precepto constitucional, la ley ha atribuido al Juez de Instrucción la función de garantizar el derecho a la inviolabilidad del domicilio frente a la ejecución de los actos administrativos, por lo que antes que imponerle la obligación de autorizar mecánicamente esas entradas, que ninguna garantía ofrecería a los derechos fundamentales, le ha otorgado la potestad de controlar, además de que el interesado es, efectivamente, el titular del domicilio para cuya entrada se solicita la autorización, la necesidad de dicha entrada para la ejecución del acto de la Administración, que éste sea dictado por la autoridad competente, que el acto aparezca fundado en Derecho y necesario para alcanzar el fin perseguido, y, en fin, que no se produzcan más limitaciones que las estrictamente necesarias para la ejecución del acto.

b) Lo que acaba de decirse nos conduce a analizar el reproche de inconstitucionalidad que el Juez *a quo* hace al artículo 87.2 LOPJ desde la perspectiva del derecho al Juez predeterminado por la Ley (art. 24.2 CE). Razona el Magistrado-Juez proponente que si, como se ha visto, la actuación de los Jueces de Instrucción en estos casos no es puramente mecánica, ello significa que se les permite revisar la legalidad de los actos administrativos con lo cual estarán atropellando las competencias revisoras de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. El argumento debe rechazarse por diversas razones, principalmente y en primer lugar, porque nos encontramos ante una atribución por ley de competencias a un Juez ordinario y es doctrina reiterada de este Tribunal que las cuestiones relativas a la atribución de competencias entre órganos jurisdiccionales condición que tienen sin lugar a duda tanto los Jueces de Instrucción como los de orden contencioso-administrativo, no afectan al derecho al Juez predeterminado por la ley (STC 59/1983, de 9 de febrero y ATC 1112/1988, de 10 de octubre).

Pero es que además no es cierto, como pretende sostener el Magistrado-Juez que ha planteado las cuestiones, que el artículo 87.2 LOPJ permita al Juez de Instrucción revisar la legalidad de los actos administrativos para cuya ejecución se solicita su autorización de entrada en domicilio. Por el contrario, este Tribunal declaró en su Sentencia 144/1987, antes citada, que «el control de legalidad de estos actos, como de toda la actuación administrativa, sigue siendo competencia específica de esta jurisdicción, que es también la única que puede acordar la suspensión de lo resuelto por la Administración». Por tanto no se invaden en absoluto las competencias propias y exclusivas de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, bajo cuya competencia se sitúa todo lo referente a la legalidad del acto administrativo, su ejecutividad inmediata y su suspensión.

Ahora bien, no podemos ignorar que la duda de constitucionalidad que en realidad se nos está planteando es la relativa al contenido del juicio que los Jueces de Instrucción pueden y deben realizar para adoptar la decisión de autorizar o denegar lo instado al amparo del artículo 87.2 LOPJ. El planteamiento del Juez *a quo* es el siguiente: o se entiende que la actuación judicial en estos casos es mecánica, y por tanto constitutiva de una pseudogarantía contraria al artículo 117.3 CE, o por el contrario, se entiende que no es una actuación mecánica sino revisora de la legalidad del acto administrativo, contraria por ende al artículo 24.2 CE en cuanto consagra el derecho al Juez predeterminado por la ley, *tertium non datur*. Sin embargo, este planteamiento desconoce la doctrina de este Tribunal sobre la materia y resulta, por ello, inaceptable. Como ha quedado dicho, el Juez de Instrucción actúa en estos supuestos como garante del derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio, lo cual significa que no es el Juez de la legalidad y de la ejecutividad del acto de la Administración, sino el Juez de la legalidad de la entrada en domicilio y en los demás lugares enumerados en el artículo 87.2 LOPJ, pues este precepto no se refiere sólo a la entrada en domicilio, garantizando la inviolabilidad del mismo, sino también a los «restantes edificios o lugares de acceso dependiente del consentimiento de sus titulares» que es el supuesto de las autorizaciones para la entrada en fincas rústicas instadas en este caso del Juez proponente.

Los Tribunales que controlan la legalidad de los actos administrativos y su ejecutividad —dejando ahora al margen conceptos que no vienen al caso, tales como la prejudicialidad penal, los interdictos u otros— son los del orden con-

tencioso-administrativo. A su control se somete la legalidad del acto de la Administración y la ejecutividad del mismo, aspecto éste que, como hemos declarado en nuestra Sentencia 66/1984, de 6 de junio, también forma parte del derecho a la tutela judicial efectiva. Así pues, no siendo el Juez de la legalidad ni de la ejecutividad de los actos administrativos, como garante del derecho consagrado en el artículo 18.2 CE tiene que efectuar —como ya hemos dicho— la correcta y debida individualización del sujeto que ha de soportar la ejecución forzosa del acto administrativo (SSTC 137/1985 y 160/1991, de 18 de julio), verificar la apariencia de legalidad de dicho acto con el fin de evitar que se produzcan entradas arbitrarias, asegurarse de que la ejecución de ese acto requiere efectivamente la entrada en el domicilio o lugares asimilados a él por el artículo 87.2 LOPJ y, por último, garantizar que la irrupción en estos lugares se produzca sin más limitaciones a los derechos fundamentales que aquellas que sean estrictamente necesarias.

Estas son las funciones y el alcance del control que corresponde hacer a los Jueces de Instrucción en el ejercicio de la misión que les confiere el artículo 87.2 de la LOPJ, control que de ningún modo puede interferir la potestad exclusiva de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado que corresponde a los Tribunales contencioso-administrativos respecto de los actos administrativos y que se extiende, no sólo a la revisión de la legalidad de estos actos sino también a su ejecutividad y, en su caso, a su suspensión.

De todo ello se desprende una importante consecunecia y es la de que quedan excluidos, por tanto, del ámbito del artículo 87.2 de la LOPJ, como se deduce de dicho precepto, las entradas en domicilio y lugares a los que se refiere el artículo citado que sean consecuencia de la ejecución de sentencias o resoluciones judiciales (STC 160/1991). De no ser así, se podrían vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva que, según hemos dicho, comprende también el derecho a someter la ejecutividad del acto administrativo a la decisión de un Tribunal y que ésta resuelva sobre la suspensión (STC 66/1984), así como la garantía de la potestad jurisdiccional del Juez o Tribunal que en ese momento esté juzgando la ejecutividad del acto administrativo (art. 117.3 CE), y que, como se ha visto, ha de ser un órgano del orden judicial contencioso-administrativo, pues sólo a estos componentes el control de la legalidad del acto y de su ejecución o suspensión.

c) Debemos rechazar finalmente la alegación claramente improcedente del Juez *a quo* sobre la garantía constitucional de la presunción de inocencia. Baste recordar que el concepto de presunción de inocencia alude estrictamente a la comisión o autoría de un ilícito en el ámbito sancionatorio (por todas STC 72/1991, de 8 de abril) y que, por lo tanto, no guarda relación alguna la garantía de ese derecho fundamental con que una ley encomiende al Juez de Instrucción la relativa al derecho a la inviolabilidad del domicilio frente a la ejecución forzosa de actos administrativos, sin que deba este Tribunal pronunciarse sobre el acierto o no de atribuir esa función precisamente al Juez de Instrucción. Opción que, por ser atributiva de competencias a los órganos judiciales, está dentro de las facultades del legislador.

Cuarto.—Una vez examinados los problemas constitucionales planteados por el Magistrado Juez de Instrucción número 4 de Alcalá de Henares en relación con el artículo 87.2 de la LOPJ, debemos ahora responder a los reproches de inconstitucionalidad que el Magistrado Juez de Instrucción número 11 de Madrid ha hecho al artículo 130 de la LGT, empezando por los de carácter

formal que se exponen en el Auto y, dentro de ellos, por el que se cuestiona que una norma que da nueva redacción al artículo 130 de la LGT se contenga en una Ley de Presupuestos Generales del Estado.

A este respecto el Magistrado Juez de Instrucción número 11 de Madrid plantea a este Tribunal la cuestión de si es constitucionalmente legítimo que una ley anual de Presupuestos Generales —concretamente la Ley 33/1987, de Presupuestos Generales del Estado para 1988— haya dado una nueva redacción a un precepto como el contenido en el artículo 130 de la LGT. Cita al respecto la STC 63/1986, de 21 de mayo, según la cual y así se reproduce en el Auto, no puede descartarse la posibilidad de que la inclusión injustificada de materias no relacionadas con la disciplina presupuestaria suponga una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional (FJ 5).

a) Con carácter previo y para una mejor comprensión de la cuestión planteada, conviene hacer aquí una recapitulación de la doctrina que este Tribunal Constitucional ha elaborado sobre los límites materiales de las Leyes de Presupuestos que, ciertamente y como seguidamente veremos, no son tan amplios como se señala en el preámbulo de la Ley 33/1987, de Presupuestos para 1988 que es, precisamente, la que dio nueva redacción al artículo 130 de la LGT que es objeto de las cuestiones que nos ocupan.

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, FJ 2). No obstante la afirmación reiterada (SSTC 27/1981, FJ 2 y 65/1987, FJ 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, FJ 5).

También desde la primera Sentencia recaída en esta materia (STC 27/1981, FJ 2), este Tribunal ha subrayado la peculiaridad de las Leyes de Presupuestos, peculiaridad consistente en que el ejercicio de poder legislativo por las Cortes está condicionado en estos casos por las disposiciones contenidas en los apartados 1.º, 6.º y 7.º del artículo 134 de la Constitución (STC 65/1987, FJ 3), y por las restricciones impuestas a su tramitación parlamentaria por los Reglamentos de las Cortes (STC 27/1981, FJ 2). Estas circunstancias que hemos calificado de «peculiaridades» (STC 65/1987) o «singularidades» (STC 27/1981, FJ 2) 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 artículo 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» (SSTC 27/1981, FJ 2 y 65/1987, FJ 4).

Tratándose de una ley que no es sólo un conjunto de previsiones contables (STC 65/1987, FJ 4), sino un vehículo de dirección y orientación de la política

económica que corresponde al Gobierno, no sólo puede —y debe— contener la previsión de ingresos y las autorizaciones del gasto, sino que también puede establecer «disposiciones de carácter general en materias propias de la ley ordinaria estatal (con excepción de lo dispuesto en el apartado 7.º 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, FJ 12). Así pues, las leyes anuales de Presupuestos tienen un contenido mínimo, necesario e indisponible (STC 65/1987, FJ 4), constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos, y un contenido posible, no necesario y eventual que pueda 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 esta naturaleza, este Tribunal ha declarado igualmente que este contenido eventual sólo tiene cabida dentro de límites estrictos y que ni tal inclusión puede desvirtuar el contenido primordial que caracteriza a dicha ley, ni de ella se sigue que dichas materias hayan de formar necesariamente parte de su contenido y no puedan ser reguladas por una ley ordinaria (STC 126/1987, 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. En cuanto a la primera condición hemos declarado con reiteración que ha de ser una relación *directa* con los gastos e ingresos que constituyen estrictamente el Presupuesto o con los criterios de política económica general del que dicho Presupuesto es el instrumento (SSTC 63/1986, FJ 12; 65/1987, FJ 4 y 65/1990, FJ 3). En cuanto a la segunda condición, hemos sostenido que la inclusión injustificada de estas materias en la ley anual de Presupuestos puede ser contraria a la Constitución por suponer una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional (STC 65/1987, FJ 5) y por afectar al principio de seguridad jurídica, debido a la incertidumbre que una regulación de este tipo origina (STC 65/1990, FJ 3). Como vemos en ambas Sentencias se hizo constar por una u otra razón —seguridad jurídica y restricción de facultades a la competencia del poder legislativo—, lo mismo que en la STC 63/1986 que se recuerda en el Auto de planteamiento, que no cabe descartar la posible inconstitucionalidad de incluir en las Leyes de Presupuestos materias extrañas a la disciplina presupuestaria.

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

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

b) Dicho todo esto, debemos preguntarnos ahora si el artículo 110 de la Ley 33/1987, de Presupuestos Generales del Estado para 1988, que dio la nueva redacción al artículo 130 LGT, está o no dentro del ámbito constitucionalmente legítimo de la Ley de Presupuestos, y, por ende, si el precepto mencionado de la LGT, en su nueva redacción, es o no constitucional en atención tanto a la peculiaridad de la Ley en que se inserta la reforma, como al principio de seguridad jurídica que consagra el artículo 9.3 de la Constitución.

El artículo 130 LGT, antes de su reforma por la Ley 33/1987, establecía que «previa exhibición del documento acreditativo tributario o, en su caso, de la relación de deudores debidamente providenciados de apremio, los Jueces de Paz, comarcales o municipales, según sea el que exista en cada localidad, se autorizarán dentro de las veinticuatro horas siguientes a la solicitud de la entrada del recaudador en el domicilio de los deudores responsables». La Ley 33/1987, en su artículo 110 dio la nueva redacción al citado precepto, según la cual «previa exhibición del documento, individual o colectivo, acreditativo de la deuda tributaria, los Jueces de Instrucción autorizarán, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la solicitud, la entrada en el domicilio del deudor, siempre que se manifieste por los órganos de recaudación haber perseguido cuantos bienes sea posible trabar sin necesidad de aquella entrada».

La disposición controvertida afecta de algún modo a la materia presupuestaria. En efecto, en cuanto se refiere a la ejecución forzosa de las deudas tributarias que implican entrada en el domicilio del deudor, la norma en cuestión está relacionada con la recaudación de los tributos, la cual es necesaria para que se cumplan las previsiones de ingresos que, a su vez, condicionan la realización de los gastos. Pero siento esto cierto, no lo es menos que esta incidencia en una materia propia de la Hacienda General, cual es la recaudación forzosa de los tributos, no es suficiente para poder afirmar que se dé la necesaria conexión directa de la norma en cuestión con el Presupuesto, en sentido estricto, o con los criterios de la política económica del Gobierno, pues antes al contrario el artículo 130 LGT es ante todo y sobre todo una norma de atribución a un órgano judicial de su función garantizadora de un derecho fundamental, la inviolabilidad del domicilio, y de fijación de las condiciones del ejercicio de dicha competencia. Este es, pues, el contenido del precepto cuestionado, por lo que resulta 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.

El hecho de que el artículo 87.2 de la LOPJ —ya examinado en la primera parte de esta Sentencia—, atribuyera ya con carácter general a los Juzgados de Instrucción y, por tanto, al que plantea la cuestión, esta competencia, no excluye que, además de innecesaria, haya de considerarse ilegítima su inclu-

sión en la Ley de Presupuestos por exceder de las atribuciones propias de su contenido.

En suma, no siendo, pues, necesaria su inclusión en la Ley de Presupuestos y tratándose, además, de una materia que no tiene un grado de vinculación suficiente, esto es, directa con el ámbito del contenido posible de este tipo de Leyes, tal y como ha sido definido por este Tribunal, debemos declarar que la nueva redacción del artículo 130 LGT es contraria a la Constitución por estar contenida en una Ley anual de Presupuestos Generales del Estado.

La declaración de inconstitucionalidad, por las razones expuestas, del artículo 130 de la LGT, hace innecesario que entremos en el análisis del resto de las alegaciones que sobre dicho precepto se hacen en el Auto de planteamiento de esta cuestión.

Voto particular.—Que formula el Magistrado don Luis López Guerra, a la Sentencia de fecha 14 de mayo de 1992, en las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas, números 625/1988, 765/1990 y 766/1990.

Disiento de la opinión de la mayoría de mis colegas del Pleno del Tribunal Constitucional, en cuanto a la declaración de inconstitucionalidad del artículo 130 de la Ley General Tributaria por vulnerar las previsiones del artículo 134 de la Constitución. A mi parecer, tal opinión representa una restricción injustificada y sin base constitucional suficiente de la potestad legislativa que a las Cortes Generales reconoce el artículo 66.2 de la Constitución Española.

Dado el reconocimiento expreso de esta potestad, que se establece con alcance general; y sin que se establezcan ámbitos exentos a la misma, toda restricción a su ejercicio, o toda cualificación a la forma de ejercerla deberá derivar de una definitiva previsión constitucional (bien explícita, bien directa e inequívocamente derivada del texto constitucional) en cuanto excepción a una atribución en principio universal e ilimitada. a falta de esa previsión, no cabrá considerar que una norma legislativa resulta viciada de inconstitucionalidad en virtud del tipo de materias sobre las que se verse, por más que pueda sujetarse a críticas desde la perspectiva de su adecuación técnica, o de su acomodación a las categorías doctrinales predominantes.

La restricción a la potestad legislativa que se formula en la Sentencia aprobada por el Pleno no responde a una previsión constitucional de ese tipo, explícita o implícita. La Ley de Presupuestos es, como es obvio, una ley, y el hecho de que deba tener un contenido mínimo necesario e indispensable (el estado de gastos y previsión de ingresos presupuestarios y el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado, según el art. 134.2 CE) no tiene por qué imponer al legislador restricciones adicionales a las que la Constitución establezca expresamente. Ciertamente la Ley de Presupuestos ha de contener los Presupuestos del Estado, pero no es posible estimar que se trate de un contenido exclusivo y excluyente (STC 65/1987, FJ 4).

El carácter que asume la Ley de Presupuestos, como instrumento de dirección de la política económica, ha supuesto la usual introducción en la misma de normas relativas a esa materia con diversos grados de conexión con las previsiones presupuestarias. Ahora bien, la Constitución únicamente establece una exclusión expresa respecto al contenido de la Ley de Presupuestos, es decir, la prevista en el apartado 7.º del artículo 134, referente a la creación de tributos, que habrá de llevarse a cabo mediante Ley tributaria sustantiva (ley que a su vez, podrá prever su modificación por la Ley de Presupuestos). El legislador, pues, en cuanto al contenido de la ley presupuestaria, se halla

sujeto a dos mandatos explícitos: ha de incluir los Presupuestos con los requisitos del artículo 134.2 CE, y no podrá crear tributos (art. 134.7 CE). Dentro de estos límites, ningún precepto expreso hay en la Constitución que impida a las Cortes, en el uso de su potestad legislativa, introducir en la Ley de Presupuestos aquellas disposiciones que estimen de conveniente inclusión por su relación con la materia presupuestaria, o con la orientación de la política económica.

No cabe negar que el procedimiento de elaboración de la Ley de Presupuestos presenta particularidades que derivan tanto de los mandatos constitucionales como de los Reglamentos de las Cámaras. Pero tales particularidades no pueden representar, en el presente caso, ni restricciones a las competencias del poder legislativo, ni merma de ninguna clase del principio de seguridad jurídica.

En cuanto a las peculiaridades del debate presupuestario que pudieran suponer un recorte de las competencias comunes del poder legislativo, se cifran en los requisitos que la Constitución (art. 134.6) y los Reglamentos del Congreso y el Senado establecen para la formulación de enmiendas: al proyecto de Ley de Presupuestos. Pero tales requisitos no resultan de aplicación al artículo que se cuestiona, y no hay datos que permitan suponer en modo alguno que el legislador haya podido ver reducida su capacidad de examen de la norma de que se trata, de formulación de enmiendas, y de discusión y votación en Pleno y Comisiones. No aparecen, pues, indicios de que, en palabras de la opinión del Pleno, la norma cuestionada haya podido «suponer una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen o enmienda sin base constitucional» (FJ 5).

Por lo que atañe a la afectación del principio de seguridad jurídica, estimo que los términos en que viene a expresarse la norma cuestionada excluyen cualquier incertidumbre respecto a su contenido, a su fuerza vinculante y a la extensión de su pretensión de validez. El artículo 110 de la Ley de Presupuestos para 1988 dispone taxativamente que «los artículos 111.1, 128, 130 y 131 de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria, modificada parcialmente por la Ley 10/1985, de 26 de abril, quedan redactados del siguiente modo:», y a continuación añade la nueva redacción de esos artículos, entre ellos el 130. Se trata, pues, de una alteración, en una norma con rango de ley, promulgada y publicada en el modo usual, del contenido de un precepto legal, en forma clara y determinada.

No resulta, por tanto, en mi opinión, que la inclusión de la norma cuestionada en la Ley de Presupuestos impida o dificulte la función constitucional de ésta, ni que recorte las competencias del legislador, ni dañe a la seguridad jurídica, por lo que, en consecuencia, no cabe apreciar que vulnere lo dispuesto en el artículo 134 CE ni deba declararse por ello inconstitucional.

F. C. D.