

jurisprudencia

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

DECLARACION DE INCONSTITUCIONALIDAD DEL ART. 130 DE LA LEY GENERAL TRIBUTARIA (Aspectos más importantes)

COMENTARIOS DE:

Antonio CAYON GALIARDO

Director del Gabinete de Estudios de la A.E.D.A.F.

La sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de mayo de 1992, referida a las cuestiones de constitucionalidad del artículo 130 de la Ley General Tributaria, que se suscitan directamente por el auto del Juzgado de Instrucción número 11 de Madrid, ha venido a remover el interés por el tema de las conexiones entre las leyes de presupuestos generales del Estado y el ordenamiento jurídico general, y, por qué no señalarlo, por una cuestión más bien colateral y no jurídica, pues tras las últimas declaraciones del Tribunal Constitucional se había consolidado una doctrina que suponía:

PRIMERO: Un respaldo constante a las nuevas normas tributarias que habían sido tachadas de inconstitucionalidad.

SEGUNDO: Una doctrina constitucional que, entre el "sí" y el "no" a la inconstitucionalidad de las leyes tributarias, había resuelto el tema por vía interpretativa, indicando el sentido en que las leyes no resultaban contrarias a la Constitución.

jurisprudencia

No entramos a examinar estas cuestiones que, muy sintéticamente, hemos expuesto, pero, a grandes rasgos, juzgamos que pueden defenderse con citas concretas de las propias resoluciones del Tribunal y con los comentarios doctrinales pronunciados sobre las mismas.

Centrándonos de inmediato en la sentencia que nos ocupa, deseamos exponer algunas reflexiones mínimas que se limitan a presentar una opinión –la nuestra– que sirva de introducción a la lectura de los argumentos del Tribunal, que hemos procurado seleccionar con objetividad y que dan una visión de los aspectos que interesan en una Revista especializada en temas tributarios.

Nuestra opinión la expondremos en el siguiente orden de cuestiones: Normas afectadas por la sentencia (I); la resolución sobre el artículo 130 de la LGT (II); y cuestiones valorativas y críticas (III).

I. NORMAS AFECTADAS POR LA SENTENCIA.

Los tres autos de los Juzgados de Instrucción que provocan el pronunciamiento del Tribunal Constitucional no tienen como único objeto, ni tan siquiera como objeto común, el artículo 130 de la LGT en su redacción reformada por la Ley de Presupuestos para 1988. En realidad, se cuestiona todo un bloque normativo, integrado por el artículo 109 del Reglamento de Recaudación para la Seguridad Social y el artículo 87.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Hemos de retener este hecho para poder sacar consecuencias sobre el efecto de la sentencia.

Por añadidura, señalaremos que el único precepto que finalmente resulta declarado inconstitucional –el art. 130 de la LGT, en cuanto reformado por la Ley 33/1987 de Presupuestos del Estado–, en un estricto examen de legalidad, no resultaría aplicable al punto controvertido por estar excluidas las cuotas de la Seguridad Social del ámbito de aplicación de la precitada LGT.

II. EXAMEN DE LA RESOLUCION DEL TRIBUNAL.

Señalado ya que la norma conculcadora de la Constitución ha sido "juzgada" como consecuencia de una casualidad, al acercarnos al examen de las argumentaciones y declaraciones que provocan esta conclusión, no puede dejar de resultarnos digno de interés que las causas que provocan esta inconstitucionalidad no se recojan con nitidez en el auto del Juzgado de Instrucción nú-

jurisprudencia

mero 11, quien, según el resumen que da el propio tribunal, se limita a señalar el hecho de la implantación de aquel precepto en una ley de presupuestos.

Aunque no conocemos el auto del juzgado, nos parece muy indicativo de esta posibilidad el hecho de que ni el abogado del Estado, ni el fiscal general, en sus intervenciones, afronten el examen de la cuestión con el mismo detenimiento que el dedicado a rebatir los restantes vicios de inconstitucionalidad que afectan a otros preceptos y su vulneración de concretos mandatos constitucionales (artículos 18, 24 y 117 de la CE).

Es decir, creemos que el auto del juez de instrucción no menciona los preceptos constitucionales que se consideran vulnerados por la redacción que la Ley 33/1987 da al artículo 130 de la LGT, limitándose, quizá, al señalamiento de la STC 63/86, como se afirma y entiende literalmente en el F.J. 4.a) de la resolución comentada.

Esta situación se reproduce en el FALLO, en el que tampoco hay mención de los preceptos vulnerados, los cuales son desvelados únicamente por el tribunal en sus fundamentos jurídicos 1 y 4.

Muy resumidamente, apuntamos seguidamente las principales ideas y datos que deben preceder a la lectura:

- 1.º El tribunal no utiliza en sus argumentos para alcanzar sus conclusiones el artículo 134.7 de la CE,, precepto referible a "los tributos", pero no a lo que llama "normas típicas del Derecho codificado" (F.J. 4.b)).
- 2º El primer precepto vulnerado parece residir en el artículo 134.2 de la CE, desde el que se extrae una doctrina sobre la función específica de las leyes de presupuestos, que son leyes "singulares" o con "peculiaridades" (entre otras, las que se desprenden de los artículos 66.2 y 134.1, 6 y 7 de la CE), y que delimitan de alguna manera su contenido material.
- 3º También se invoca la seguridad jurídica como principio constitucional quebrantado por la reforma introducida en la LGT a consecuencia de una ley de presupuestos (artículo 9.3 CE).

No vamos a reproducir aquí, ni siquiera en resumen, lo que es doctrina del tribunal, y que él mismo sistematiza y explica. Con lo expuesto, pasamos ya a formular algunas observaciones concretas que se nos han derivado de la lectura de la sentencia.

jurisprudencia

III. CUESTIONES CRITICAS.

Sin pretensiones de ser exhaustivos en un tema en el que caben cuestiones de índole jurídica y política, esta presentación de la sentencia no deja a un lado la mención de los siguientes temas:

1. La primera cuestión se conecta con la eficacia que se desprende, directa e indirectamente, del FALLO, y que no es otra que la posible nueva aplicación del artículo 130 de la LGT en su anterior redacción, pues lo que se declara inconstitucional es el artículo 110 de la Ley 33/1987 y no, como el FALLO indica, el artículo 130 de la LGT.

La cuestión tiene interés por conocer si resulta, o no, aceptable constitucionalmente la redacción anterior, una vez pronunciados los argumentos que se desarrollan en los fundamentos jurídicos de la sentencia.

No somos ajenos a las críticas que se pueden hacer de esta apreciación, y que también es posible la defensa de que el precepto único subsistente será el artículo 87.2 de la LOPJ, como mandato de Derecho común.

La cuestión se complica si pensamos que la redacción literal de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1988 sólo indicaba que el artículo 130 de la LGT quedaba redactado en la forma en que ha sido objeto del recurso, sin indicar nada sobre la derogación del precepto. Pudiera entenderse, y de hecho así sucede, que sólo se producen pequeñas modificaciones en el texto original.

2. La segunda cuestión que da interés a la sentencia está relacionada con los efectos indirectos que puede tener si se traslada su contenido a otras modificaciones de similares caracteres hechas en la LGT y otras leyes generales por las leyes de presupuestos.

Es indudable que el tribunal hace un intento de aclarar su doctrina, pero, a nuestro parecer, aquélla tiene un fundamento positivo tan poco nítido que creemos que serán necesarios otros pronunciamientos para estar ciertos de que las palabras no guardan equívocos e imprecisiones, pues "política económica general", etc., puede ser una clave tan flexible como se quiera.

Este temor, que ahora señalamos, no debe interpretarse como un deseo de suscitar dudas, sino como una fundada creencia en que no es fácil conocer la "auténtica" doctrina del tribunal, pues, como él mismo reconoce, "los límites materiales de las leyes de presupuestos no son tan amplios como se señala en el preámbulo de la Ley 33/1987..." (F.J. 4.a)).

Es decir, que también escapan al propio Parlamento, a quien no puede tacharse de ninguna intención de forzar las cosas en el presente caso, pues las consecuencias *reales* no parecen apreciarse como graves.

jurisprudencia

3. Como dato de interés, y que se conecta con lo que hemos afirmado anteriormente, debemos destacar que al contribuyente ordinario le resulta casi inaccesible el conocimiento de los autos del Tribunal Constitucional, y que se invocan reiteradamente en este caso (exactamente, en 4 ocasiones).

4. En cuanto al fondo de la cuestión, y sin ofrecer sino un apunte, creemos que la conclusión que parece apuntarse en la sentencia que transcribimos es el carácter peculiar de la ley de presupuestos, cuyo contenido material se limita en atención a sus funciones y peculiaridades.

A nuestro entender, la situación doctrinal puede encerrar una compleja decisión con matices jurídicos y políticos.

La alternativa de considerar la ley de presupuestos como una ley ordinaria con cualquier contenido posible, era perfectamente válida si todas las peculiaridades constitucionales se hubiesen circunscrito al ámbito que les era propio y no se hubiesen extendido ni fuera de su ámbito lógico (v. gr., entrada en vigor y pérdida de vigencia, etc.), ni por virtud de los reglamentos internos de las Cámaras.

Esta alternativa tenía, evidentemente, dificultades y creaba situaciones injustas, pero la aparición de un baremo no exacto para conocer el contenido eventual y posible jurídicamente de estas leyes no contribuye a solucionar la situación, salvo que se mantenga ante el aluvión de recursos que, lógicamente, se generarán como un efecto inducido por la misma resolución.

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

1. (...) un auto del Juzgado de Instrucción núm. 11 de Madrid (...) relativa al art. 130 de la L.G.T., en la redacción dada al mismo por el art. 110 de la Ley 33/1987 de Presupuestos Generales del Estado para 1988 (...), cuya argumentación se resume a continuación.

Las objeciones que el auto de planteamiento hace al art. 130 de la L.G.T. son de un doble carácter: formal y material. Las tachas formales (...) se refieren, respectivamente, al rango normativo de la ley, al hecho de que la nueva redacción de su art. 130 se contenga en una ley de presupuestos generales y a la omisión del informe del Consejo del Poder Judicial previsto en el art. 108.1.e) de la L.O.P.J. Sostiene el magistrado ponente que, en la medida en que el art. 130 de la L.G.T. regula los presupuestos para que los jueces de Instrucción autoricen la entrada de los órganos de recaudación tributaria en el domi-

jurisprudencia

cilio de los apremiados, está delimitando el ámbito de protección del derecho a la inviolabilidad de domicilio (...). Respecto de los otros aspectos formales (...), una disposición como la contenida en el art. 110 de la Ley de Presupuestos Generales (...) no cuadra con una ley de esta naturaleza; (...) además, tratándose de una ley que atribuye una función a los jueces de Instrucción, debía haber sido informada por el Consejo General del Poder Judicial.

En cuanto al contenido material del precepto cuestionado, estima el magistrado que plantea la cuestión que el art. 130 de la L.G.T. podría conculcar los arts. 18.2, 53 y 117.4 de la Constitución.

a) Respecto del art. 18.2 de la Constitución, el auto parte de la base de que los arts. 87.2 de la L.O.P.J. y 130 de la L.G.T. regulan dos supuestos sustancialmente diferentes, pues mientras que el primero implica una función de ejecución sustitutoria del acto administrativo firme y se basa en la negativa del titular a colaborar con el fin perseguido por la Administración, el segundo no cumple esta función, ni se basa en la negativa del titular del domicilio, sino que constituye un medio de gestión tributaria. (...) Aparte de las mencionadas, no se suministra ninguna otra pauta orientativa del juicio, por lo que dicha inconcreción podría desembocar en la arbitrariedad proscrita en el art. 9.3 de la C.E.

En el término "manifestación" se ve un posible quebranto del art. 18.2 de la C.E. (...) En la brevedad del plazo previsto en el art. 130 L.G.T. puede existir otra lesión del derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio (...) Igualmente contrario al art. 18.2 de la C.E. resulta el término "autorizarán", pues parece indicar que la pretensión deducida ha de ser obligatoriamente estimada. (...)

b) En cuanto al art. 53.1 de la C.E., en el auto se sostiene que el art. 130 L.G.T. viola dicho precepto porque "no colma las exigencias de concreción del ámbito de la limitación y del procedimiento para hacerla efectiva", derivadas del art. 8 del Convenio de Roma y de la jurisprudencia del TEDH (...).

c) Finalmente, respecto del art. 117.4 de la C.E., en el auto se viene a decir que los términos del art. 130 L.G.T. imposibilitan al juez de Instrucción para que realice la función que le es propia, esto es, actuar verdaderamente en garantía de un derecho.

.....

5. En escrito (...) el abogado del Estado (...) desestime la cuestión de inconstitucionalidad planteada. Faltan las condiciones procesales necesarias (...) ya que, en primer lugar, (...) no nos hallamos ante un proceso, tal y como exige el art. 163 de la C.E.; sino ante una actuación judicial en garantía de un derecho fundamental que se inserta en un procedimiento administrativo. (...) seguirían faltando las condiciones procesales, puesto que el juez *a quo*, antes de plantear la cuestión, ha oído al fiscal y al tesorero territorial de la Seguridad Social, pero no ha oído al apremiado. En tercer y último lugar (...), el art. 130 L.G.T. (...) no es aplicable al caso, ya que la autorización de entrada en domicilio ha sido pedida en un procedimiento de apremio por deudas a la Seguridad Social, excluidas del ámbito de aplicación de la citada ley (...).

Con carácter subsidiario (...) el abogado del Estado examina la cuestión de fondo (...). Rechaza igualmente la idea mantenida en el auto de que los arts. 87.2 L.O.P.J. y 130

jurisprudencia

L.G.T. regulan dos supuestos diferentes, sosteniendo que la verdadera y exacta relación entre ellos es la de lo general y lo especial: el art. 87.2 L.O.P.J. abarca todos los supuestos en que la entrada en el domicilio procede para la ejecución forzosa de los actos de la Administración, y el 130 L.G.T. delimita uno de los supuestos típicos de ejecución forzosa de actos administrativos que pueden exigir la entrada.

(...) al art. 130 L.G.T. estaba perfectamente al alcance del legislador ordinario, pues se trata de una hipótesis de "colaboración internormativa" entre el art. 87.2 L.O.P.J. y 130 L.G.T. (...).

El art. 130 L.G.T. respeta el contenido esencial del derecho a la inviolabilidad del domicilio. (...) Es insostenible la afirmación de que subsisten "otros medios de gestión tributaria", pues la verdadera y propia novedad de la redacción del art. 130 L.G.T. es la de garantizar que, en efecto, se solicite la entrada en el domicilio cuando no haya otros medios de ejecutar forzosamente la deuda tributaria, tal y como comprobó el recaudador de la Seguridad Social en el procedimiento *a quo*.

Tampoco es inconstitucional el art. 130 L.G.T. (...) en relación con el art. 53.1 C.E. El precepto cuestionado respeta escrupulosamente los *standards* del art. 8 del Convenio de Roma, que prohíbe las "injerencias arbitrarias o ilegales". (...).

Rechaza el abogado del Estado el reproche concreto de que la "manifestación" del recaudador tiene "una entidad jurídica de acreditación mínima". La manifestación del órgano de recaudación es una declaración de un funcionario público en el ejercicio de su cargo, con carácter documental público (...).

.....

Respecto a la perentoriedad del plazo previsto en el art. 130 L.G.T., sostiene el abogado del Estado que el mismo ha de considerarse como "plazo del caso formal", y que no podría considerarse antijurídica la ampliación razonada del plazo en casos excepcionales en que la decisión judicial necesitara más tiempo para poder garantizar adecuadamente el derecho a la inviolabilidad del domicilio.

.....

Finalmente, alega el abogado del Estado que la llamada "materialización" de la entrada no está regulada por el art. 130 L.G.T. ni tiene por qué estarlo, puesto que la entrada se efectúa para embargar bienes muebles y la materialización del embargo está regulada en los arts. 115 y 121 del RGRSS y 110 de la Orden Ministerial de 22 de octubre (...).

6. (...) el fiscal general del Estado (...) formula las oportunas alegaciones considerando que procede declarar que el precepto cuestionado no se opone a los arts. 18, 53, 81 y 117.4 de la Constitución. (...) "manifestación de los órganos de recaudación" no es razón bastante para que exista una posible inconstitucionalidad. Es un concepto jurídico indeterminado más y nada impide al juez solicitar las aclaraciones que estime convenientes. (...)

La perentoriedad del plazo no ocasiona lesión del derecho a la inviolabilidad del domicilio (...). Rechaza también que el art. 130 L.G.T. imponga un automatismo al juez que vaya en contra del derecho a la tutela judicial (...). El propio Tribunal Constitucional, en sus sentencias 22/84 y 137/85 ha dicho que "nada autoriza a pensar que el juez a quien se pide el permiso, y competente para darlo, debe funcionar con un automatismo formal".

jurisprudencia

Cuando en el auto de planteamiento se dice reiteradamente que la entrada en el domicilio, del art. 130 L.G.T., constituye "un medio de gestión tributaria", quiere señalar, probablemente, que la Administración tributaria puede elegir entre varios modos de conseguir el pago de la cantidad adeudada. Es cierto que el legislador no ha previsto que antes de interesar del juez el permiso de entrada, haya de recabarse el consentimiento del interesado, pero a tal imprevisión no puede anudarse la transgresión del art. 18.2 C.E., ya que de suyo se entiende que la autorización judicial sólo opera en el momento exacto de pretender la entrada en el domicilio ante la oposición del interesado a permitirla. En todo caso, es el juez quien, desechando el automatismo de su intervención, puede y debe valorar la necesidad de entrar en el domicilio. El fiscal general cita la STC 137/1985, en la que este tribunal se refirió a las garantías que deben rodear al procedimiento de apremio (...).

7. Con fecha de 26 de marzo de 1990, ha tenido entrada en este tribunal un auto del Juzgado de Instrucción núm. 4 de Alcalá de Henares (Madrid) por supuesta inconstitucionalidad del art. 87.2 L.O.P.J. en relación con los arts. 24.2 y 117.3 C.E. (...).

Los reproches de inconstitucionalidad (...) pueden reconducirse a dos. De un lado, que la autorización judicial prevista en el art. 87.2 L.O.P.J. tiene como única finalidad servir de soporte a la ejecución de actos administrativos (...). Se exige al juez de Instrucción que otorgue amparo y protección, pero se veda la plena asunción de las atribuciones tendente al real y no aparente otorgamiento de esa garantía. Al prohibirle la calificación de la legalidad del acto administrativo que da cobertura a la entrada en el domicilio, está convirtiendo la autorización judicial en un mero trámite rituario o de pura calificación de la apariencia de existencia de acto administrativo, que vulnera el art. 24 C.E. De otro lado (...), si se permite que los jueces de Instrucción revisen la legalidad de los actos administrativos, se están atropellando las competencias revisoras de la jurisdicción contencioso-administrativa. (...) Finalmente, se dice que el juez de Instrucción es el menos adecuado para otorgar estas autorizaciones, refiriéndose a la desconfianza del contribuyente en este órgano judicial, que mal puede entrar a debatir cuestiones administrativas cuando, por imperativo constitucional, ni tan siquiera puede resolver todas las cuestiones atinentes al ejercicio de la acción penal.

.....

11. El abogado del Estado (...) razona sobre el fondo de la cuestión planteada en los términos siguientes: el juez *a quo* parte de una premisa errónea, cual es la de considerar que el control previsto en el art. 87.2 L.O.P.J. es un control jurisdiccional con rasgos idénticos al privativo de la jurisdicción contencioso-administrativa. Por el contrario, la función que el art. 87.2 L.O.P.J. confía a los jueces de Instrucción no es la función jurisdiccional de control pleno de la legalidad ejercida por el orden contencioso-administrativo, sino la función no jurisdiccional de control de la proporcionalidad en garantía del derecho de inviolabilidad del domicilio. (...) el control judicial del art. 87.2 L.O.P.J. es un control limitado (...) si el acto *prima facie* parece dictado por autoridad competente en ejercicio de facultades propias y si es así, si es o no proporcionada la medida de ingreso en el domi-

jurisprudencia

cilio. No existe, pues, infracción de los arts. 24.2 y 117.3 C.E. porque el art. 87.2 L.O.P.J. no impide u obliga a los jueces de Instrucción a convertirse en jueces contencioso-administrativos ya que no se trata, como se ha dicho, de un control jurisdiccional, sino de proporcionalidad.

(...). Para nada afecta al derecho del justiciable a ser presumido inocente, el que la intervención de garantía citada se encomiende a este o aquel juez o tribunal de uno u otro orden, ni se pueden calificar como penales todas las funciones atribuidas a los jueces de Instrucción. (...)

.....

12. El fiscal general del Estado (...). El juez *a quo*, que parece estar más atento a lo que dijera en 1849 el juez de Distrito de S. Luis de Potosí, o a lo prescrito en el art. 16 de la Constitución Mexicana (...) el juez de Instrucción no revisa la legalidad del acto administrativo, que sigue correspondiendo a la jurisdicción de este orden, sino la necesidad justificada de penetración en el domicilio, teniendo en cuenta la inmediata ejecutividad de los actos de la Administración no impugnados en la vía judicial precedente o declarada por ésta su conformidad a Derecho. (...).

13. El 26 de marzo de 1990 tiene entrada en este tribunal un auto del Juzgado de Instrucción núm. 4 de Alcalá de Henares (Madrid) por supuesta inconstitucionalidad del art. 87.2 L.O.P.J. en relación con los arts. 24.2 y 117.3 C.E. La cuestión se plantea en las diligencias indeterminadas núm. 1649/89 (...).

.....

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS.

1. ...

Para el auto del Juzgado de Instrucción núm. 11 de Madrid (...) el precepto legal cuestionado es el art. 130 de la Ley General Tributaria (...) Los preceptos constitucionales que se estiman contrarios al mismo son los arts. 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 C.E.).

Para los autos del Juzgado de Instrucción núm. 4 de Alcalá de Henares (...) el precepto cuestionado es el artículo 87.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (...) en relación con los arts. 24.2 y 117.3 de la Constitución (...).

.....

2. El abogado del Estado (...).

a) La primera objeción suscitada por el abogado del Estado en las tres cuestiones de inconstitucionalidad, es que la actuación judicial regulada en los arts. 130 L.G.T. y

jurisprudencia

87.2 L.O.P.J. no es un proceso (...) 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" (SSTC 945/1985, 107/1986, 723/1986 y 1316/1988). (...).

.....

Debemos (...) rechazar la objeción de inadmisibilidad hecha por el abogado del Estado (...), la ley (arts. 130 L.G.T. y 87.2 L.O.P.J.) ha atribuido a los jueces de Instrucción una función de garantía del derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio frente a la Administración (...).

b) (...) El hecho es cierto, el magistrado-juez de Instrucción núm. 11 de Madrid no oyó al apremiado 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" (...). 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 129/90, de 26 de marzo (F.J. 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". (...).

c) Debe rechazarse igualmente la tercera objeción (...) la propia Tesorería Territorial de la Seguridad Social solicitó la autorización del juez de Instrucción al amparo del art. 109 del Reglamento General de Recaudación de los recursos del sistema de la Seguridad Social y del art. 130 L.G.T. (...). 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.

3. (...) comenzando por el art. 87.2 de la L.O.P.J. (...). Entiende (...) el Juzgado de Instrucción núm. 4 de Alcalá de Henares, que el citado precepto infringe los arts. 117.3 y 24.2 de la Constitución. Concretamente, la supuesta violación del art. 117.3 C.E. radica (...) 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 art. 24.2, el juez *a quo* alega, en primer lugar, que el art. 87.2 de la L.O.P.J. 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 (...).

(...) el art. 87.2 de la L.O.P.J. no incide en ninguna de las supuestas vulneraciones constitucionales que se alegan en los autos que proponen las cuestiones.

jurisprudencia

a) (...). Como ha declarado este tribunal (...) –STC 144/1987 (...)–, el art. 87.2 de la L.O.P.J. no ha sustraído a la jurisdicción económico-administrativa el control de legalidad de los actos de la Administración (...).

(...) el juez de Instrucción (...) 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. (...) El juez puede, en consecuencia, examinar, controlar y, en su caso, no autorizar la entrada en el domicilio sin el consentimiento del interesado (ATC 129/90, de 26 de marzo). (...)

b) Lo que acaba de decirse nos conduce a analizar el reproche de inconstitucionalidad que el juez *a quo* hace al art. 87.2 L.O.P.J. desde la perspectiva del derecho al juez predeterminado por la ley (art. 24.2 C.E.). (...) 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 (...) porque nos encontramos ante una atribución por ley de competencias (...) (STC 59/83, de 9 de febrero, y ATC 1112/88, de 10 de octubre).

.....

(...) 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 art. 117.3 C.E., o, por el contrario, se entiende que no es una actuación mecánica, sino revisora (...) contraria, por ende, al art. 24.2 C.E. (...). Sin embargo, este planteamiento desconoce la doctrina de este tribunal (...).

.....

De todo ello se desprende una importante consecuencia, y es la de que quedan excluidos, por tanto, del ámbito del art. 87.2 de la L.O.P.J., 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 160/91). (...).

4. Una vez examinados los problemas constitucionales planteados por el magistrado juez de Instrucción núm. 4 de Alcalá de Henares en relación con el art. 87.2 de la L.O.P.J., debemos ahora responder a los reproches de inconstitucionalidad que el magistrado juez de Instrucción núm. 11 de Madrid ha hecho al art. 130 de la L.G.T., 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 art. 130 de la L.G.T. se contenga en una ley de presupuestos generales del Estado.

(...) la cuestión de si es constitucionalmente legítimo que una ley anual de presupuestos generales (...) haya dado una nueva redacción a un precepto como el contenido en el art. 130 de la L.G.T. (...) 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 (...).

jurisprudencia

a) (...) conviene hacer aquí una recapitulación de la doctrina que este Tribunal Constitucional ha elaborado sobre los límites materiales de las leyes de presupuestos que (...) no son tan amplios como se señala en el preámbulo de la Ley 33/1987, de presupuestos para 1988 (...)

(...) este tribunal dio por sentado que se trata de una verdadera ley (...) (STC 27/81 ...). No obstante, la afirmación reiterada (...) de que el Parlamento aprueba los presupuestos generales que el Gobierno elabora (...) en el ejercicio de una función o competencia específica, desdoblada de la genérica potestad legislativa (...) hemos sostenido que los presupuestos (...) y el articulado de la ley que los aprueba integran un todo (...).

También desde la primera sentencia (...) este tribunal ha subrayado la peculiaridad de las leyes de presupuestos (...). Estas circunstancias, que hemos calificado de "peculiaridades" (STC 65/87) o "singularidades" (STC 27/81, f.j. 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 art. 134.2 de la Constitución. (...) la ley de presupuestos ha sido calificada por este tribunal, además, como "vehículo de dirección y orientación de la política económica" (...).

(...) no es sólo un conjunto de previsiones contables (...), sino un vehículo de dirección y orientación de la política económica (...) también puede establecer "disposiciones de carácter general en materias propias de la ley ordinaria estatal (con excepción de lo dispuesto en el apartado 7º del artículo 134 C.E.) que guardan directa relación con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los presupuestos, o con los criterios de política económica general en que se sustentan" (...). Así pues, las leyes anuales de presupuestos tienen un contenido mínimo, necesario e indisponible (...), y un contenido posible (...).

(...) 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 126/87, f.j. 5). Para delimitar el ámbito dentro del cual debe moverse (...), 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 conexas 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 (...). 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 (...) y por afectar al principio de seguridad jurídica, debido a la incertidumbre que una regulación de ese tipo origina (STC 65/90, f.j. 3). (...) lo mismo que en la STC 63/86, que se recuerda en el auto de planteamiento, que no cabe destacar la posible inconstitucionalidad de incluir en las leyes de presupuestos materias extrañas a la disciplina presupuestaria.

En suma (...), 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

jurisprudencia

ese presupuesto es el instrumento y que, además, su inclusión en dicha ley está 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.

(...) la seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 (C.E.), esto es, la certeza del Derecho que exige que una ley de contenido constitucionalmente definido, como es la ley de presupuestos generales, no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 C.E.).

b) (...) debemos preguntarnos ahora si el art. 110 de la Ley 33/1987, de Presupuestos Generales del Estado para 1988 (...) está o no dentro del ámbito constitucionalmente legítimo (...).

.....

La disposición controvertida afecta de algún modo a la materia presupuestaria. (...) en cuanto se refiere a la ejecución forzosa de las deudas tributarias (...) está relacionada con la recaudación de los tributos (...) para que se cumplan las previsiones de ingresos que, a su vez, condicionan la realización de los gastos. Pero siendo 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 (...), y de fijación de las condiciones del ejercicio de dicha competencia. (...) 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 (...) resulta desvirtuado por la incorporación de normas típicas del Derecho codificado.

El hecho de que el art. 87.2 de la L.O.P.J. (...) atribuyera ya con carácter general a los Juzgados de Instrucción (...) esta competencia, no excluye que, además de innecesaria, haya de considerarse ilegítima su inclusión en la ley de presupuestos (...).

(...) no siendo, pues, necesaria su inclusión (...) y tratándose (...) de una materia que no tiene un grado de vinculación suficiente, esto es, directa (...).

La declaración de inconstitucionalidad (...) del art. 130 de la L.G.T. 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.

.....

jurisprudencia

oto particular que formula el magistrado don Luis López Guerra a la sentencia de fecha 1 de mayo de 1992, en las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas, núm . 625/88, 765/90 y 766/90.

(...) A mi parecer, tal opinión representa una restricción injustificada y sin base constitucional suficiente de la potestad legislativa (...).

Dado el reconocimiento expreso de esa 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 definida previsión constitucional (...).

(...) La ley de presupuestos es, como es obvio, una ley, y el hecho de que deba tener un contenido mínimo necesario e indisponible (...) no tiene por qué imponer al legislador restricciones adicionales a las que la Constitución establezca expresamente. (...) no es posible estimar que se trate de un contenido exclusivo y excluyente (...).

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 (...) referente a la creación de tributos, que habrá de llevarse a cabo mediante ley tributaria sustantiva (...)

.....

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 (...)