

I. Disposiciones generales

JEFATURA DEL ESTADO

21688 *LEY 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005.*

JUAN CARLOS I

REY DE ESPAÑA

A todos los que la presente vieren y entendieren.
Sabed: Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente ley.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

Los Presupuestos Generales del Estado fundamentan su marco normativo básico en nuestra Carta Magna, la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978, así como en la Ley General Presupuestaria y en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

El Tribunal Constitucional, ha ido precisando el contenido posible de la ley anual de Presupuestos Generales del Estado y ha venido a manifestar que existe un contenido necesario que está constituido por la determinación de la previsión de ingresos y la autorización de gastos que pueden realizar el Estado y entes a él vinculados o de él dependientes en el ejercicio de que se trate. Junto a este contenido necesario, cabe la posibilidad de que se añada un contenido eventual, aunque estrictamente limitado a las materias o cuestiones que guarden directa relación con las previsiones de ingresos, las habilitaciones de gasto o los criterios de política económica general, que sean complemento necesario para la más fácil interpretación y más eficaz ejecución de los Presupuestos Generales del Estado y de la política económica del Gobierno.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional señala que el criterio de temporalidad no resulta determinante de la constitucionalidad o no de una norma desde la perspectiva de su inclusión en una Ley de Presupuestos. Por ello si bien la Ley de Presupuestos puede calificarse como una norma esencialmente temporal, nada impide que ocasionalmente puedan formar parte de la Ley preceptos de carácter plurianual o indefinido.

De otro lado, en materia tributaria el apartado 7 del artículo 134 de la Constitución dispone que la Ley de Presupuestos no puede crear tributos aunque sí modificarlos cuando una Ley tributaria sustantiva así lo prevea.

Las materias que queden al margen de estas previsiones son materias ajenas a la Ley de Presupuestos Generales del Estado. De esta forma, el contenido de la Ley está constitucionalmente acotado –a diferencia de lo que sucede con las demás Leyes, cuyo contenido resulta, en principio, ilimitado– dentro del ámbito competencial del Estado y con las exclusiones propias de la materia reservada a Ley Orgánica.

Consecuentemente, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2005 regula únicamente, junto a su contenido necesario aquellas disposiciones que respetan la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el contenido eventual.

La delimitación constitucional del contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, unida a la necesidad o conveniencia de introducir modificaciones en el ordenamiento jurídico que no eran materia de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, dio lugar a partir del año 1993, a la tramitación simultánea a la Ley de Presupuestos Generales del Estado, de una Ley ordinaria denominada Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

Sin embargo, con el transcurso de los años, las Leyes de Medidas han ido alcanzado una gran extensión y junto a ella una notable heterogeneidad. Así, las mismas han incluido materias tan dispares como las tributarias, las ligadas directamente a la gestión de los ingresos o los gastos, la contratación pública, la organización administrativa, la regulación de los mercados o incluso las hipotecarias, por solo citar algunos ejemplos.

La promulgación de una ley de estas características dificulta, sin duda, su conocimiento real por los ciudadanos, lo cual no contribuye a fortalecer el principio de seguridad jurídica.

Junto a ello debe valorarse igualmente que su técnica de elaboración –compasada a la Ley de Presupuestos aunque separada de ella– su volumen, brevedad en los plazos y acumulación al trabajo de elaborar la propia Ley de Presupuestos ha conducido a que el protagonismo de las Cortes, como representantes de la soberanía popular, no haya alcanzado el nivel deseado.

El Consejo de Estado se ha manifestado con contundencia en su crítica a la Ley de Medidas desde el punto de vista de la técnica legislativa y así podemos citar su Memoria de 1999 donde señalaba lo siguiente:

«El Consejo de Estado percibe las graves distorsiones que, con creciente intensidad, se siguen de la periódica incorporación al ordenamiento jurídico –incorporación, a veces, asistemática y por aluvión– de innovaciones normativas heterogéneas y dispares en cuanto a su relevancia e, incluso, en cuanto al fundamento –correcto o no– de su inserción en tan singulares instrumentos legales, como son las llamadas leyes de “acompañamiento” a las de Presupuestos Generales del Estado o leyes de medidas usualmente identificadas como “fiscales, administrativas y del orden social”

(...) Por lo demás, el empleo de esta técnica legislativa no hace sino aumentar la dispersión normativa existente; dispersión que dificulta el conocimiento de la aplicación de unas normas jurídicas que tienen como destinatarios principales, no sólo a autoridades, funcionarios y profesionales del Derecho, sino también a los particulares. Como ya ha reiterado este Consejo en otros dictámenes, “razones de seguridad jurídica y de buena técnica legislativa aconsejan que todas las normas, y muy en especial aquellas que tienen rango de Ley, nazcan en el seno propio de la materia que es objeto de regulación, y vivan dentro de ella hasta que sean sustituidas por otras. Resulta perturbador para los destina-

del III Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas, cuya competencia se atribuye a este Organismo Autónomo en el artículo 18 de dicho Acuerdo y en el apartado 3 del artículo 2 de la Orden del Ministerio de Administraciones Públicas de 11 de enero de 2001 por la que se aprueban las bases reguladoras para el desarrollo de planes de formación en el marco de dicho Acuerdo.

Dos. Asimismo se autoriza al mencionado Organismo Autónomo para utilizar, de dicho remanente de Formación Continua, la cantidad que resulte precisa para compensar los gastos originados en su presupuesto de gastos de 2004 como consecuencia de la gestión, seguimiento, control y evaluación de los fondos de Formación Continua correspondientes a dicho ejercicio.

Tres. En las modificaciones del actual marco regulador de la Formación continua en las Administraciones Públicas que hayan de llevarse a cabo para adaptar transitoriamente el modelo de Formación Continua para su desarrollo durante el año 2005, como consecuencia de la nueva situación derivada de las Sentencias 228/2003 y 190/2002 del Tribunal Constitucional, y de la prórroga del III Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas, podrá establecerse la autorización al Instituto Nacional de Administración Pública para utilizar un porcentaje de los fondos que se destinen a la Formación Continua en las Administraciones Públicas durante el ejercicio presupuestario de 2005 para financiar los gastos de su presupuesto derivados de la competencia prevista en la normativa anteriormente citada.

Disposición adicional trigésima. *Modificación de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.*

Con efectos de 1 de enero de 2005 y vigencia indefinida se modifica el artículo 8 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, que queda con la siguiente redacción:

«Artículo 8. *Establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.*

1. En el primer semestre de cada año, el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Economía y Hacienda, y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas en cuanto al ámbito de las mismas, fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto del sector público, como para cada uno de los grupos de agentes comprendidos en el artículo 2.1 de esta Ley.

2. El acuerdo del Gobierno en el que se contenga el objetivo de estabilidad presupuestaria se remitirá a las Cortes Generales acompañado del cuadro macroeconómico de horizonte plurianual contenido en el Programa de Estabilidad elaborado conforme a lo dispuesto en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, actualizado en su caso, en el que se situará la elaboración de los presupuestos de todos los sujetos que integran el sector público estatal. En forma sucesiva, y tras el correspondiente debate en Pleno, el Congreso de los Diputados y el Senado se pronunciarán aprobando o rechazando el objetivo de estabilidad propuesto por el Gobierno.

Si aprobado el objetivo de estabilidad por el Congreso de los Diputados, el mismo fuese rechazado por el Senado, el objetivo se someterá a nueva votación del Congreso, aprobándose si éste lo ratifica por mayoría simple.

Aprobado el objetivo de estabilidad por las Cortes Generales, la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado habrá de acomodarse a ese objetivo. Si es rechazado, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, remitirá un nuevo acuerdo, que se someterá al mismo procedimiento.

3. El informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera al que se refiere el apartado 1 del presente artículo, así como los acuerdos del mismo que se dicten para la aplicación del objetivo de estabilidad presupuestaria, se remitirán por la Secretaría Permanente de dicho Consejo a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, para su conocimiento.»

Disposición adicional trigésima primera. *Modificación de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.*

Con efectos de 1 de enero de 2005 y vigencia indefinida se modifica el artículo 148, párrafo segundo, de la Ley 47/2003, General Presupuestaria, que queda redactado en los siguientes términos:

«No obstante, la fiscalización previa e intervención de los derechos e ingresos del Tesoro Público se podrá sustituir reglamentariamente por las comprobaciones efectuadas en el ejercicio del control financiero permanente y la auditoría pública, salvo en los actos de ordenación del pago y pago material correspondientes a devoluciones de ingresos indebidos.»

El resto del artículo permanece con la misma redacción.

Disposición adicional trigésima segunda. *Modificación del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.*

Con efectos de 1 de enero de 2005 y vigencia indefinida, se modifican los siguientes preceptos del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo:

Uno. Se modifica la disposición transitoria duodécima del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que queda redactada en los siguientes términos:

«Disposición transitoria duodécima. *Determinación de la base liquidable del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.*

Hasta el 31 de diciembre de 2006, la determinación de la base liquidable del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, atribuida a los ayuntamientos en el apartado 3 del artículo 77 de esta Ley, se realizará por la Dirección General del Catastro, salvo que el Ayuntamiento comunique a dicho centro directivo que la indicada competencia será ejercida por él. Esta comunicación deberá realizarse antes de que finalice el mes de febrero del año en el que asuma el ejercicio de la mencionada competencia.»

Dos. Se añade una disposición transitoria, la decimotercera, al texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, con la siguiente redacción:

«Disposición transitoria decimotercera. *Régimen de base liquidable y de bonificación de determinados inmuebles en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles.*

A los inmuebles rústicos valorados conforme a lo dispuesto en el apartado 1 de la disposición transitoria primera del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, les será de aplica-