

**Suplemento****TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**10197** *Pleno. Sentencia 74/2011, de 19 de mayo de 2011. Recurso de inconstitucionalidad 1818-2003. Interpuesto por el Presidente del Gobierno frente a la disposición adicional decimoctava de la Ley 25/2002, de 19 de diciembre, de presupuestos generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2003. Límites a la ley de presupuestos y condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el derecho de propiedad del suelo: nulidad del precepto que vincula a fines sociales los terrenos de titularidad pública incorporados al proceso urbanizador.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

**SENTENCIA**

En el recurso de inconstitucionalidad número 1818-2003 promovido por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra la disposición adicional decimoctava de la Ley 25/2002, de 19 de diciembre, de presupuestos generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2003. Ha comparecido y formulado alegaciones el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, representado por el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Ha sido Ponente el Presidente don Pascual Sala Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 28 de marzo de 2003, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional decimoctava de la Ley 25/2002, de 19 de diciembre, de presupuestos generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2003.

2. El recurso se funda en los motivos que a continuación sucintamente se exponen:

a) El Abogado del Estado aduce como primer motivo de inconstitucionalidad la infracción del principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), al incluirse en la Ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma materias que no son propias de su contenido.

Tras sintetizar la doctrina constitucional, con cita de las SSTC 76/1992, de 14 de mayo, y 274/2000, de 15 de noviembre, sobre el contenido constitucional de las leyes de presupuestos, derivada de la interpretación de los artículos 66.2 y 134.2 CE y de aplicación a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha [artículos 9.2 b) y 51 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (EACM)], sostiene que la disposición adicional impugnada no cumple los requisitos exigidos por la referida doctrina constitucional que harían posible su inclusión en una ley de presupuestos, pues es una norma con vocación de permanencia en el tiempo y cuya ubicación natural debería ser la legislación específica que regule la materia. Se trata de prescripciones de naturaleza urbanística estableciendo

usos y destinos para determinados terrenos por razón de su propietario, prescindiendo de los instrumentos de planeamiento existentes o que se sometan a aprobación, revisión o modificación y cuya ejecución supera el ámbito temporal de los presupuestos.

La trasgresión resulta más patente por la aprobación recientemente por las Cortes de Castilla-La Mancha de la Ley 1/2003, de 17 de enero, por la que se modifica la Ley 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y de la actividad urbanística que regula de forma sistemática la materia. Además dicha ley constituye, en el ámbito de la Comunidad Autónoma, una ley cabeza de grupo de un sector del ordenamiento, pudiéndose considerar que forma parte del concepto atípico de «Derecho codificado» en tanto que configura el ejercicio del derecho de propiedad del suelo, lo que vedaría la inclusión de la disposición recurrida, no sólo en una ley de presupuestos, sino incluso como contenido de las denominadas comúnmente como leyes de acompañamiento.

A ello debe añadirse que el precepto impugnado no sólo es una norma intrusa por motivos objetivos por razón de la materia, sino también por motivos subjetivos en tanto que pretende extender su eficacia al suelo propiedad de todas las Administraciones y empresas públicas, incluso las del Estado, de suerte que desde el punto de vista subjetivo el presupuesto aprobado por las Cortes de Castilla-La Mancha sólo puede extenderse al patrimonio de su Junta de Comunidades o de sus organismos y entidades de ella dependientes (artículo 51 EACM).

En consecuencia, la disposición impugnada resulta inconstitucional al exceder de los límites del contenido material de una ley de presupuestos por suponer una restricción ilegítima a las competencias del poder legislativo —Cortes de Castilla-La Mancha— e infringir el principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), debido a la incertidumbre que una regulación de este tipo origina.

b) El Abogado del Estado funda también la inconstitucionalidad de la disposición recurrida en la vulneración de las condiciones básicas que garantizan la igualdad a todos los españoles en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo establecidas en la legislación estatal sobre régimen del suelo ex artículo 149.1.1 CE.

La primera condición básica que infringe es la recogida en el artículo 2.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el régimen del suelo y valoraciones (LRSV), precepto que prevé que las facultades urbanísticas del derecho de propiedad se ejercerán siempre dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en las leyes o, en virtud de ellas, por el planeamiento con arreglo a la clasificación urbanística de los predios. En relación con esta condición básica, este Tribunal en la STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 6, tuvo la oportunidad de señalar la vinculación de la propiedad urbana a la ordenación de la ciudad, lo que hace que la precitada ley considere inherente a las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de la propiedad del suelo la existencia de planeamiento urbanístico sobre cada terreno, entendiendo por planeamiento el instrumento de ordenación que determine el haz de facultades urbanísticas sobre cada terreno y haga compatible el disfrute de las facultades urbanizadoras y edificatorias con la estructura y singularidades de cada ciudad. Continúa la citada Sentencia dejando constancia que lo relevante desde la perspectiva patrimonial que recoge el artículo 1 LRSV es la existencia de ordenación urbanística en cada caso suficiente para asegurar la coordinación de aquellos derechos con la estructura propia de la ciudad sobre la que se asientan.

Pues bien, la infracción de esta condición básica se produce por la mera supresión del inciso «de acuerdo con el planeamiento urbanístico» que incluía la disposición adicional novena de la Ley 4/1991, de 13 de diciembre, modificada por la disposición recurrida, al establecer el uso y destino de los terrenos prescindiendo del planeamiento urbanístico preexistente cualquiera que fuera la naturaleza del mismo. Se produce igualmente la infracción de dicha condición básica al establecer el uso y destino de los terrenos en función de la propiedad de los mismos, prescindiendo de las condiciones y necesidades de la ordenación urbanística del municipio correspondiente, es decir, en virtud de un criterio ajeno a lo urbanístico y a la ordenación del territorio, que carece de eficacia legitimadora para configurar los límites de la propiedad del suelo.

El Abogado del Estado aduce, asimismo, que la disposición recurrida también vulnera la condición básica que resulta del artículo 5 LRSV, precepto que dispone que las leyes garantizarán en todo caso el reparto de beneficios y cargas derivados del planeamiento entre todos los propietarios afectados por cada actuación urbanística, en proporción a sus

aportaciones. Aquella disposición establece el uso y destino de los terrenos prescindiendo de los dos parámetros esenciales sobre los que se basa el criterio de reparto, que son la actuación urbanística y las aportaciones de terrenos de los propietarios afectados y, en consecuencia, prescinde de conceptos básicos para determinar el aprovechamiento urbanístico objetivo y subjetivo y, con ello, de la unidad de medida del reparto de beneficios y cargas.

Así lo dice la citada STC 164/2001, FJ 10, al señalar que «el mandato de equidistribución en cada actuación urbanística es la forma mínima y elemental de garantizar la igualdad entre propietarios» y, en consecuencia, el artículo 5 LRSV identifica cada actuación urbanística concreta como ámbito espacial en el que, en todo caso, debe producirse el reparto de beneficios y cargas, cualquiera que sea el modelo autonómico de equidistribución.

La disposición impugnada prescinde no sólo del planeamiento existente, como ya se dijo, sino de la determinación del ámbito espacial y de los terrenos incluidos en el mismo, infringiendo la norma mínima de equidistribución al establecer el uso y destino de los terrenos en función de su titular y no del ámbito espacial en el que los mismos están incluidos y, por ello, de su afectación por una actuación urbanística.

La situación se agrava con el artículo 77 a) de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, en la redacción dada por la Ley 1/2003, de 17 de enero, en tanto que establece la forzosa incorporación al patrimonio público de suelo de bienes patrimoniales del Estado solamente en virtud de la prescripción genérica de la disposición adicional impugnada. Con ello el precepto identifica un terreno por su titular, le impone un uso y destino determinado en función de la titularidad, prescindiendo del planeamiento existente y de las necesidades de ordenación del municipio en el que se encuentra, y los beneficios y cargas que le impone se hacen prescindiendo del ámbito espacial o actuación urbanística y de las aportaciones de los propietarios de otros terrenos afectados, si es que existieren, incumpliendo el principio de equidistribución y de igualdad entre propietarios. Así no sólo se infringen las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de la propiedad del suelo, sino que con el forzoso cambio de titularidad que prevé la legislación urbanística, más allá de las cargas que al propietario del suelo corresponden en función de la clasificación del mismo, se produce una clara infracción del principio de interdicción de la arbitrariedad, causada por la norma en cuestión en tanto que establece una discriminación que entraña siempre una arbitrariedad. Y aunque la discriminación no la estableciera la propia norma impugnada, al carecer de toda justificación por razones urbanísticas, supone en todo caso una arbitrariedad.

El Abogado del Estado concluye la demanda suplicando del Tribunal Constitucional que, tras la tramitación procedente, dicte Sentencia estimando el recurso y declarando la inconstitucionalidad de la disposición adicional decimoctava de la Ley 25/2002, de 19 de diciembre, de presupuestos generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2003.

3. La Sección Cuarta del Tribunal Constitucional, por providencia de 29 de abril de 2003, acordó admitir a trámite el recurso; dar traslado de la demanda y documentos presentados, de conformidad con lo establecido en el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, así como a las Cortes y al Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes; y, en fin, publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Castilla-La Mancha».

4. Mediante escrito registrado en fecha 16 de mayo de 2003, la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de que no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones.

Mediante escrito registrado en fecha 23 de mayo de 2003, el Presidente del Senado comunicó el Acuerdo de la Mesa de que se tuviera por personada a la Cámara en el proceso y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

5. El Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en representación del Consejo de Gobierno, se personó en el proceso mediante escrito registrado en fecha

16 de mayo de 2003, solicitando se le prorrogase el plazo inicialmente conferido para formular alegaciones.

La Sección Cuarta del Tribunal Constitucional, por providencia de 20 de mayo de 2003, tuvo por personado al Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en nombre del Consejo de Gobierno y prorrogó por ocho días más el plazo concedido para formular alegaciones.

6. El Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha formuló alegaciones mediante escrito registrado en fecha 7 de junio de 2003, que, en lo sustancial, a continuación se resume.

a) En relación con el primero de los vicios de inconstitucionalidad imputados a la disposición recurrida —su inclusión en una ley de presupuestos—, el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, tras aludir a la doctrina de este Tribunal sobre el contenido de dicha fuente normativa, con reproducción de parte de la fundamentación jurídica de la STC 67/2002, de 21 de marzo, FJ 3, analiza a continuación si aquella disposición, en cuanto busca potenciar la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, tiene cabida en el contenido posible, no necesario o eventual de las leyes de presupuestos, considerando como tal aquel que está referido a la política económica del poder ejecutivo.

En este sentido afirma que dicha disposición es complemento de un importante eje de la política económica de la Administración regional en un escenario claramente especulativo en materia de vivienda, que está impidiendo, cada vez en mayor medida, el cumplimiento del mandato constitucional contenido en el artículo 47 CE de que los poderes públicos hagan efectivo el derecho de los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, sobre todo con relación a los ciudadanos con menor poder adquisitivo, a través del incremento del suelo urbano y urbanizable con destino a la construcción de viviendas de protección oficial, así como la inversión pública directa en la construcción de tales viviendas y la indirecta de destinar fuertes sumas en los presupuestos como medida de fomento para la promoción por particulares de las mismas.

En esta línea argumental invoca el artículo 41 EACM, según el cual la Junta de Comunidades orientará su actuación económica a la consecución del pleno empleo, el aprovechamiento y la potenciación de los recursos, el aumento de la calidad de vida de los castellano-manchegos y la solidaridad regional. Objetivos íntimamente ligados y reconducibles todos ellos a una política social en materia de vivienda que en los presupuestos de 2003 tiene una gran relevancia económica.

Así, según resulta del capítulo 1.7, sección 17, de la memoria del proyecto de presupuestos generales de la Junta de Comunidades para 2003, sección correspondiente a obras públicas, «la Consejería de Obras Públicas, en desarrollo de las competencias y funciones que tiene atribuidas, durante el ejercicio de 2003 desarrollará su actividad siguiendo los ejes de actuación que se detallan a continuación», citando como primer objetivo el «desarrollo y potenciación de los planes para la creación de viviendas protegidas». Dentro de este capítulo, el programa 431A, sobre promoción de viviendas, dispone que «[a] fin de aumentar la construcción de viviendas protegidas y, a tenor de los resultados del III Plan Regional de Viviendas y Suelo, éste seguirá siendo reforzado, aunque contará con legislación complementaria, como la Ley de Vivienda de Protección Pública y los Decretos de nuevas ayudas y de unificación de la normativa existente».

En definitiva, todas estas actuaciones irán encaminadas a dar facilidades a los colectivos sociales con mayores dificultades de acceso a la vivienda (familias numerosas y monoparentales, personas con discapacidad y jóvenes).

La política de vivienda para el año 2003 ha sido diseñada con objetivos claros y concretos, como son:

«Poner en funcionamiento las normas aprobadas en 2002 que permiten desarrollar una nueva tipología en materia de vivienda.

En coordinación con los Ayuntamientos de la región, continuar con los programas de promoción pública de protección oficial, priorizando el régimen de uso en alquiler y atendiendo a la demanda social planteada.

Optimización de la conservación del patrimonio público de vivienda y suelo.

Puesta en marcha de medidas destinadas a favorecer la disponibilidad del suelo público para la construcción de viviendas protegidas.

Fomento y apoyo a la promoción privada, mediante subsidiación de intereses y subvenciones a fondo perdido para los adquirentes y promotores, con la finalidad de disminuir el esfuerzo familiar en el acceso a la vivienda.

Apoyo a la rehabilitación de viviendas, tanto en el medio urbano como en el rural, permitiendo recuperar un patrimonio edificado, valioso en muchos casos, y facilitando, simultáneamente, la puesta en el mercado de un número importante de unidades residenciales.

Apoyo y asesoramiento en la rehabilitación de otras actuaciones protegidas, mediante la implantación de oficinas gestoras.

Fomento y apoyo del alquiler de vivienda.

Fomento de la promoción de alojamientos protegidos con fines de integración social.

Fomento de la calidad de la edificación y de la vivienda, promoviendo la vivienda sostenible.»

El indicado programa 431A, relativo a la promoción de vivienda, que tiene como objetivo 01 el «cumplimiento mandato constitucional, artículo 47: Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna», comprende las siguientes actividades:

«Objetivos y actividades.

Sección 17 Obras públicas.

Programa 431 Promoción de la vivienda.

Objetivo 01 Cumplimiento mandato constitucional, artículo 47: los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna.

Actividad 1 Ejecución y terminación de grupos de viviendas de promoción pública construidos directamente por la Junta de Comunidades, o bien a través de la Empresa Pública de Gestión de Infraestructuras de Castilla-La Mancha, S.A.

Actividad 2 Adquisición y urbanización de suelo residencial a través, principalmente, de convenios con Ayuntamientos.

Actividad 3 Fomento y apoyo en su caso de las promociones en Régimen Especial y Régimen Especial exclusivo.

Actividad 4 Ayudas económicas a adquirentes y promotores de viviendas de protección oficial.

Actividad 5 Ayudas económicas a las actuaciones de rehabilitación.

Actividad 6 Implantación y mantenimiento de oficinas para la gestión y asesoramiento de la rehabilitación, e información y apoyo de otras actuaciones protegibles y otras viviendas protegidas.

Actividad 7 Fomento y ayudas al alquiler de viviendas.

Actividad 8 Fomento de la calidad de la edificación y de la vivienda.»

Con un presupuesto total de gasto del programa de 40.748.200 euros (se acompaña a la demanda copia diligenciada del indicado Programa presupuestario 431).

A tales partidas presupuestarias hay que añadir:

«Programa a plena luz: 2.759.370 euros, consignados en las partidas presupuestarias 76422, 77422 y 78422, del programa 458.

Ayudas para la adecuación de la vivienda: 1.562.630 euros, consignados en la partida presupuestaria 78174 del programa 312.

Inversión en construcción de vivienda de promoción pública, a través de la empresa "Gestión de Infraestructuras de Castilla-La Mancha, S.A.": 97.360.000 euros.

Lo cual implica que el montante total destinado a las políticas públicas de promoción de vivienda en los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2003, ascienda a 142.428.200 euros, equivalentes a 23.698.058.485 pesetas (se acompaña a la demanda certificado del Director General de Economía y Presupuestos de la Consejería de Economía y Hacienda acreditativo de las expresadas cifras).»

A la vista de estas cantidades, aun siguiendo la doctrina constitucional sobre el contenido posible de las leyes de presupuestos, no cabe la menor duda, en opinión del Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de que la disposición recurrida es complemento necesario y tiene una relación directa con la mejor y más eficaz ejecución del indicado programa presupuestario, destinado a una eficaz política en materia de viviendas de protección oficial en cuanto busca abaratar el precio del suelo con tal destino y aumentar el destino a tal uso. Importante eje de la política del Gobierno regional cuyo reflejo en la ley de presupuestos queda plenamente justificado no sólo por ello, sino también por su relación directa con los ingresos y gastos que integran el presupuesto para el año 2003 y porque constituye un complemento necesario para la mayor y mejor inteligencia de aquél.

b) Por otra parte, en algunas Sentencias el criterio determinante de la constitucionalidad o no de preceptos incluidos como contenido virtual, posible o eventual de las leyes de presupuestos ha sido el procedimiento parlamentario para su aprobación, ya que una de las razones fundamentales para excluir del contenido de la ley de presupuestos del Estado toda materia que no esté directamente relacionada con la expresión cifrada de ingresos y gastos es la limitación de este especial debate parlamentario con relación al del procedimiento legislativo común (SSTC 116/1994, FJ 8, y 130/1999, FJ 8). La aplicación de la doctrina recogida en estas Sentencias a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha debe tener en cuenta que el procedimiento reglamentario de discusión y aprobación del proyecto de ley de presupuestos en las Cortes presenta diversas particularidades o especificidades que lejos de restringir las facultades del Parlamento en relación con la tramitación de otros proyectos de ley, conllevan en la Comunidad Autónoma una mayor garantía de la intervención de los parlamentarios. Así, la sección segunda del capítulo tercero del título cuarto del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha de 7 de febrero de 1985 recoge las especialidades del procedimiento de debate y aprobación del proyecto de ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma, admitiendo expresamente, en aquellos aspectos no contemplados en dicha sección, la aplicación del procedimiento legislativo común. Y las referidas especialidades, en lo que aquí interesan, son dos: la no aplicación del procedimiento de urgencia (artículo 162.3) y el plazo de diez días para la presentación de enmiendas a la totalidad desde la publicación del proyecto y, una vez transcurrido el debate de totalidad o el referido plazo sin que se hubieran presentado enmiendas de totalidad, la previsión de un plazo de siete días para la presentación de enmiendas parciales, frente al plazo de quince días del procedimiento legislativo común (artículo 163).

c) En relación con la denunciada infracción de las condiciones básicas garantizadas de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo, competencia exclusiva del Estado ex artículo 149.1.1 CE, sostiene que esta competencia estatal está referida a los «españoles», es decir, a los ciudadanos y no a las Administraciones públicas. En este sentido, trae a colación y reproduce el ATC 135/1985, de 27 de febrero, y la STC 237/2000, de 16 de octubre, FJ 2, en los que se afirmó que los entes públicos no son titulares del derecho fundamental a la igualdad y a la no discriminación del artículo 14 CE. Por todo ello considera que la disposición impugnada no es inconstitucional por violación del artículo 149.1.1 CE.

En cambio estima que sí debe considerarse competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma ex artículo 31.1.2 EACM la calificación como asignación de un determinado destino —viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social— a los suelos de los que sean titulares las Administraciones y empresas públicas

que se incorporen al proceso de urbanización y edificación de uso residencial, pues se está, sin duda, ante el ejercicio de una competencia netamente urbanística y, por tanto, de la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas (SSTC 61/1997, de 20 de marzo; 164/2001, de 11 de julio).

d) En relación con la pretendida infracción del artículo 2.1 LRSV por la disposición adicional recurrida, el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, tras reproducir aquel precepto, entiende que el Abogado del Estado funda la impugnación en una interpretación errónea de dicha disposición adicional, ya que la supresión, respecto a su redacción anterior, del inciso «de acuerdo con el planeamiento urbanístico», no persigue, ni tiene como consecuencia prescindir de dicho instrumento de ordenación urbanística, sino subordinarlo al imperio de la ley, que es aquí directo, para dejar sentado que los planes no pueden contravenir tal determinación, lo que no quedaba suficientemente claro en la redacción originaria. Que la disposición impugnada no prescinde del planeamiento urbanístico resulta tanto del artículo 6.1 a) de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, en la redacción dada por la Ley 1/2003, de 17 de enero, que establece, como fin de la actividad pública urbanística, el «subordinar los usos del suelo y de las construcciones, en sus distintas situaciones y sea cual fuere su titularidad, al interés general definido en la Ley y, en su virtud, en los instrumentos de planeamiento de ordenación territorial y urbanística», como de que la propia disposición impugnada integra un supuesto de hecho refiriéndose a los terrenos «que se incorporen al proceso de urbanización y edificación de uso residencial», lo que exige que sea precisamente el planeamiento el que deba clasificar a tales terrenos de forma compatible con su transformación urbanística y el que los califique para tal uso.

Por otra parte, resulta claro y pacífico que en el sistema de fuentes de la ordenación urbanística, el que podríamos llamar bloque de la legalidad (la ley y sus reglamentos ejecutivos), prevalece sobre cualquier otro instrumento y, en particular, sobre los planes, por lo que puede vincular a la potestad de planeamiento imponiéndole determinados estándares legales.

e) Por lo que se refiere a la pretendida vulneración del artículo 5 LRSV, el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha entiende que el reproche que desde el punto de vista subjetivo el Abogado del Estado le imputa por dar al suelo un determinado destino en razón de quién es su titular olvida que el contenido del derecho de la propiedad del suelo es estatutario, porque viene delimitado por su «función social» (artículo 33.2 CE). Ello así, según sea la titularidad de dicha propiedad puede variar la función social del bien. En efecto, los sujetos públicos están subordinados por imperio de la propia Constitución al interés general, lo que imprime un especial carácter a sus bienes, no sólo demaniales, sino también patrimoniales, lo que si bien conlleva especiales prerrogativas respecto de los mismos, también los sujeta a especiales restricciones en cuanto a las facultades de uso y disposición. Y ello es algo que cumple determinar no sólo al legislador estatutario de la Administración pública de que se trate, sino también, en el marco y de conformidad con lo que aquél disponga, al legislador sectorial competente para regular la materia o usos propios de dicho bien, que son los que definen su función social (STC 37/1987, de 26 de marzo). Todo ello puede ilustrarse de forma concluyente con un ejemplo: si la legislación sectorial no pudiera modular el estatuto de la propiedad correspondiente por razón de cuál sea el estatuto subjetivo de su propietario, entonces sería inconstitucional el artículo 28 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del patrimonio histórico español, en la medida en que impone restricciones a la enajenación de los bienes de dicho patrimonio que sean titularidad de las instituciones eclesásticas o de las Administraciones públicas, que son adicionales y ciertamente más gravosas que las que rigen para cualesquiera otros propietarios.

Si de la razón subjetiva pasamos a la objetiva, resulta asimismo claro que imponer el destino de los terrenos de que se trata a usos de vivienda de protección pública u otros de titularidad social no es en modo alguno ajeno a los criterios del interés general urbanístico. Por razones notorias de carestía de la vivienda hace ya décadas que se introdujeron en el urbanismo medidas de promoción de la vivienda protegida.

Por lo que hace, en fin, a la supuesta infracción del principio de distribución equitativa de los beneficios y las cargas derivados del planeamiento, la Abogacía del Estado confunde el régimen objetivo del suelo y el estatuto subjetivo de su propietario. La regla legal que impugna

sólo se refiere al primero de los planos mencionados, por lo que difícilmente puede infringir el principio de equidistribución asimismo legal y prevalente que opera exclusivamente en el segundo de dichos planos. En efecto, la disposición adicional controvertida se limita a fijar un destino urbanístico para determinado conjunto de terrenos cuando «se incorporen al proceso de urbanización y edificación de uso residencial», pero en modo alguno altera o afecta a los derechos y deberes de su propietario derivados de la incorporación a dicho proceso. Ello dependerá de la clase y categoría del suelo de que se trate en cada caso, de forma que si dichos terrenos se encuentran en suelo urbanizable o urbano no consolidado por la urbanización obviamente que quedarán integrados en una unidad de ejecución dentro de la cual los propietarios deberá equidistribuir beneficios y cargas porque así lo imponen los artículos 14.2 d) y 18.5 LRSV y 68 b) y 69.1 de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha. Por tanto, que los bienes patrimoniales de las Administraciones se destinen a la construcción de viviendas de protección oficial no significa que deban recibir menos aprovechamiento tipo que los que se destinan a vivienda libre, pues para ello la legislación urbanística cuenta con los correspondientes mecanismos de equidistribución que no resultan alterados por la disposición adicional recurrida. Desde este punto de vista, la carga del uso predeterminado no recaería sobre los terrenos públicos propiamente dichos, sino sobre el área de reparto en la que el plan los incluya (disposición preliminar, apartado 6, de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha). La disposición impugnada nada innova al respecto, por lo que no se alcanza a comprender cómo puede ser inconstitucionalidad por la razón discutida.

Sigue argumentando el Letrado de la Junta de Comunidades referida que la alegación del Abogado del Estado en el sentido de que la situación se agrava al establecer el artículo 77 a) la forzosa incorporación al patrimonio público de suelo de bienes patrimoniales del Estado solamente en virtud de la prescripción genérica de la disposición adicional impugnada, sólo puede obedecer a una inteligencia incorrecta del citado artículo 77 a), ya que la Administración a la que se refiere es la Administración de la Junta de Comunidades y la de los municipios (artículo 76.1 de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha). Aunque dialécticamente se admitiese como correcta la interpretación del Abogado del Estado, lo inconstitucional sería en todo caso el artículo 77.1 a) de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, que no ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad por el Gobierno, y no la disposición adicional recurrida.

f) Finalmente, frente a la alegación del Abogado del Estado de existir una clara infracción del principio de interdicción de la arbitrariedad, manifiesta el Letrado de la Junta de Comunidades citada no existir justificación alguna de tan grueso reproche, más allá de hablar de «un forzoso cambio de titularidad» o de que el precepto atacado carece de «toda justificación urbanística». Lo que a su juicio evidencia que se trata de una imputación global y carente de una razón suficientemente desarrollada para levantar la carga que procesalmente corresponde al recurrente. Pero es que además —continúa— ambas afirmaciones son erróneas, ya que, de un lado, la ley autonómica no prevé un cambio de titularidad dominical, sino un cambio de destino urbanístico del suelo afectado, que bien puede ser compatible con el mantenimiento de su titularidad pública, y, de otro, porque ello obedece estrictamente a razones de interés general urbanístico, en modo alguno tachables de arbitrarias.

Por último, el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha concluye su escrito de alegaciones suplicando del Tribunal Constitucional que, previos los trámites legalmente procedentes, dicte Sentencia desestimatoria del precepto impugnado.

7. Por providencia 17 de mayo de 2011, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 19 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad ha sido promovido por el Presidente del Gobierno contra la disposición adicional decimoctava de la Ley 25/2002, de 19 de diciembre, de presupuestos generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2003, por la que se modifica el apartado 4 de la disposición adicional novena de la Ley 4/1991, de 13 de diciembre, de presupuestos generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 1992.

La disposición adicional recurrida resulta del siguiente tenor:

«4. Los terrenos propiedad de las Administraciones y Empresas Públicas, o que se enajenen por éstas a partir de la entrada en vigor de esta Ley, y que se incorporen al proceso de urbanización y edificación de uso residencial, no podrán tener otro destino que la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social.»

El Abogado del Estado, por las razones que se han expuesto en los antecedentes y que se analizarán al enjuiciar cada uno de los vicios de inconstitucionalidad denunciados, sostiene, en síntesis, que la disposición impugnada restringe ilegítimamente las competencias de las Cortes de Castilla-La Mancha e infringe el principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), al incluir en la ley de presupuestos una materia que no es propia del contenido de esta fuente normativa, así como que resulta contraria a las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo establecidas por el Estado al amparo de la competencia que le reserva el artículo 149.1.1 CE en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

Por su parte, el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por las razones que también se han recogido en los antecedentes y que se expondrán en el momento de enjuiciar cada una de las referidas vulneraciones constitucionales, se opone a la estimación del recurso de inconstitucionalidad, al considerar, en síntesis, que aquella disposición tiene cabida en el contenido posible, no necesario o eventual de la ley de presupuestos y que ha sido dictada por la Comunidad Autónoma en el ejercicio de su competencia exclusiva en materia de urbanismo.

2. En relación con el primero de los vicios de inconstitucionalidad imputado a la disposición recurrida, el Abogado del Estado, tras reproducir la doctrina constitucional sobre los límites materiales al contenido de la ley de presupuestos generales del Estado y proyectarla sobre la ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, sostiene que aquella disposición no cumple los requisitos exigidos por la referida doctrina constitucional que harían posible su inclusión en la ley de presupuestos, pues es una norma con vocación de permanencia en el tiempo, cuya ubicación natural habría de ser la correspondiente legislación sectorial, al tratarse de prescripciones de naturaleza urbanística que establecen los usos y destinos para determinados terrenos por razón de su propietario, cuya ejecución supera el ámbito temporal de la ley de presupuestos. En definitiva, en su opinión, resulta inconstitucional al exceder de los límites del contenido de la ley de presupuestos por suponer una restricción ilegítima a las competencias de las Cortes de Castilla-La Mancha e infringir el principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE).

Por el contrario, para el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha la disposición recurrida, en cuanto busca potenciar la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, tiene cabida en el contenido posible, no necesario o eventual de la ley de presupuestos. En este sentido, afirma que es complemento de un importante eje de la política económica de la Administración regional, en un escenario claramente especulativo en materia de vivienda que está impidiendo el cumplimiento del mandato constitucional del artículo 47 CE de que los poderes públicos hagan efectivo el derecho de los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, a través del incremento del suelo urbano y urbanizable con destino a la construcción de vivienda de protección oficial, así como la inversión pública directa en la construcción de tales viviendas y la indirecta de destinar fuertes sumas en los presupuestos como medida de fomento para la promoción por particulares de las mismas. En esta línea de razonamiento señala que dicha disposición es complemento necesario y tiene una relación directa con la ejecución del programa 431A sobre promoción de viviendas de protección pública.

3. El análisis del primer motivo de inconstitucionalidad que se imputa a la disposición recurrida ha de partir de la consolidada doctrina de este Tribunal sobre los límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos, inicialmente elaborada en relación con las leyes de presupuestos generales del Estado (por todas, SSTC 32/2000, de 3 de febrero, FJ 5; 109/2001, de 26 de abril, FJ 5; 67/2002, de 21 de marzo, FJ 3; 34/2005, de 17 de

febrero, FJ 4; y 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4) y posteriormente extendida o no, en atención al canon de constitucionalidad aplicable en cada caso, a las leyes de presupuestos de determinadas Comunidades Autónomas (SSTC 174/1998, de 23 de julio, FJ 6; 130/1999, de 1 de julio, FJ 5; 180/2000, de 29 de junio, FFJJ 4 y 5; 274/2000, de 15 de noviembre, FFJJ 5 y 6; 202/2003, de 17 de noviembre, FJ 9; y 7/2010, de 27 de abril, FJ 4).

De conformidad con la citada doctrina constitucional, el objeto de las leyes de presupuestos generales del Estado, a diferencia de lo que en principio sucede con las demás leyes, no puede ser libremente fijado, sino que posee un contenido mínimo, necesario e indisponible, al que puede añadirse un contenido eventual o posible, estrictamente delimitado, de modo que las materias situadas fuera de ese ámbito están constitucionalmente vedadas a las leyes de presupuestos generales del Estado. Esta limitación material deriva, en primer lugar, de la específica función que constitucionalmente se atribuye a este tipo de fuentes (aprobar anualmente 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 ser uno de los vehículos o instrumentos de la política económica del Gobierno); en segundo lugar, de las especificidades de su tramitación parlamentaria (que conllevan ciertas limitaciones de las facultades de propuesta, examen y enmienda de las Cortes Generales), y, por fin, de las exigencias del principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 CE, entendido como certeza del Derecho («debido a la incertidumbre que una regulación de este tipo origina» o debido a que ese principio de certeza «exige que una Ley de contenido constitucionalmente definido» como la de presupuestos generales «no contengan más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional») (por todas, SSTC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4, y 195/1994, de 28 de junio, FJ 2).

En síntesis, puede afirmarse que el contenido mínimo, necesario e indisponible de las leyes de presupuestos generales del Estado es el explícitamente proclamado en el artículo 134.2 CE, es decir, la previsión anual de 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. Por su parte, el contenido eventual resulta limitado estrictamente a aquellas materias o cuestiones que guarden directa relación con las previsiones de ingreso y las habilitaciones de gasto de los presupuestos o con los criterios de política económica general en que aquéllas se sustenten o que sean complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto, excluyendo, en principio, normas típicas del Derecho codificado o disposiciones de carácter general por la inseguridad jurídica que implica su modificación a través de esta vía, salvo que guarden relación directa 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. El cumplimiento de las indicadas 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. Desde una perspectiva temporal este Tribunal ha admitido la inclusión en una ley de presupuestos de disposiciones con vocación de permanencia, aun cuando determinadas regulaciones llevadas a cabo en esta ley encuentren su ubicación normativa natural y técnicamente más correcta en las disposiciones generales que regulen los regímenes jurídicos a los que se refieren (por todas, SSTC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4; 32/2000, de 3 de febrero, FFJJ 5 y 6; 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4; y 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4).

La doctrina constitucional que se acaba de reseñar ha sido formulada respecto de las leyes de presupuestos generales del Estado, no pudiendo inferirse sin más de los preceptos constitucionales que regulan instituciones del Estado reglas y principios de aplicación por vía analógica a las instituciones autonómicas homólogas. Hemos, por tanto, de determinar, al igual que hemos hecho en supuestos similares, si las leyes de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha se encuentran sometidas a límites materiales análogos a los de las leyes de presupuestos generales del Estado. En este sentido, este Tribunal ha tenido también ocasión de declarar que el canon de constitucionalidad aplicable a las fuentes normativas de las Comunidades Autónomas es el que se contiene en sus respectivos Estatutos de Autonomía, en las leyes estatales que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias entre

el Estado y las Comunidades Autónomas y, por supuesto, en las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado en sentido amplio y, evidentemente, en las reglas y principios constitucionales específicamente dirigidos a las Comunidades Autónomas (SSTC 116/1994, de 18 de abril, FJ 5; 174/1998, de 23 de julio, FJ 6; 180/2000, de 29 de junio, FJ 5; 202/2003, de 17 de noviembre, FJ 9; y 7/2010, de 27 de abril, FJ 4).

Pues bien, la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (EACM) dispone que corresponde al Consejo de Gobierno la elaboración y aplicación del presupuesto de la Comunidad Autónoma y a las Cortes de Castilla-La Mancha su examen, aprobación y control, estableciendo, además, que el presupuesto «será único, tendrá carácter anual e incluirá la totalidad de los gastos e ingresos de la Junta de Comunidades y de los organismos y entidades dependientes de la misma», y que debe igualmente consignarse «en él el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos atribuidos a la Comunidad Autónoma» [arts. 9.2 b) y 51 EACM]. Esta definición del contenido de la ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma coincide sustancialmente con la recogida en el artículo 21.1 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, en la redacción dada por la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), según la cual «[l]os presupuestos de las Comunidades Autónomas tendrá carácter anual e igual periodo que los del Estado, atenderán al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la misma, y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos atribuidos a las referidas Comunidades». Por su parte, en la sección segunda, titulada «Del Proyecto de Ley de Presupuestos», del capítulo III, denominado «De las especialidades del procedimiento legislativo», del título VI, que lleva por rúbrica «Del procedimiento legislativo», del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha de 16 de octubre de 1997 se regulan las especialidades de la tramitación parlamentaria del proyecto de ley de presupuestos y las restricciones impuestas a la misma respecto al procedimiento legislativo ordinario (artículos 161 a 165).

De los indicados preceptos se desprende que existe también en este caso en cuanto al problema planteado interesa, como ya hemos tenido también ocasión de señalar en relación con otras Comunidades Autónomas, una identidad sustancial entre las normas que integran el bloque de la constitucionalidad aplicable a la institución presupuestaria de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y cuanto dispone respecto del Estado el artículo 134.2 CE, precepto del que este Tribunal ha deducido la existencia de límites materiales al contenido de la ley de presupuestos generales del Estado. En consecuencia, ha de inferirse igualmente, ahora por lo que atañe a la ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, la existencia de un principio general, conforme al cual el contenido de dicha ley ha de adecuarse «a la función constitucional que le es propia, sin que puedan incluirse en ella normas que no guarden relación directa con el programa de ingresos y de gastos o con los criterios de la política económica en que se sustentan, o que no sean complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto» (STC 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 6; en el mismo sentido, SSTC 180/2000, de 29 de junio, FJ 5, y 202/2003, de 17 de noviembre, FJ 9).

4. Alcanzada la anterior conclusión, hemos de examinar ahora, a la luz de la doctrina constitucional expuesta, si la disposición adicional impugnada respeta los límites materiales que resultan para la ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

La citada disposición da nueva redacción al apartado 4 de la disposición adicional novena de la Ley 4/1991, de 13 de diciembre, de presupuestos generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el ejercicio de 1992. Este apartado, al que da nueva redacción la disposición recurrida, forma parte de una disposición adicional en cuyos apartados precedentes se faculta a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para delimitar las áreas en que las transmisiones de terrenos y edificaciones quedan sujetas al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto (apartado 1); se regula el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y se

prescribe que tendrá por finalidad la adquisición de suelo destinado a viviendas de protección oficial o libre a precio tasado, actuaciones industriales públicas u otras de finalidad social (apartado 2); y, en fin, tras atribuir al Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero de Política Territorial, la delimitación de las áreas antes aludidas, previa información pública y consulta al Ayuntamiento correspondiente, se dispone, a efectos del posible ejercicio del derecho de retracto, la notificación a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de todas las transmisiones onerosas que se realicen desde el inicio de información pública. En la exposición de motivos de la Ley 4/1991, de 13 de diciembre, la única referencia que se contiene en relación con su disposición adicional novena es para resaltar «en el marco de la política de vivienda, la atribución a la Junta de Comunidades de los derechos de tanteo y retracto sobre las áreas previamente delimitadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero de Política Territorial y consultados los Ayuntamientos correspondientes».

De otra parte, la novedad que la disposición impugnada introduce en la redacción del apartado 4 de la disposición adicional novena de la Ley 4/1991, de 13 de diciembre, consiste en la supresión en su redacción primigenia del inciso final «de acuerdo con el planeamiento urbanístico», manteniéndose en lo demás inalterado el contenido del citado apartado. Como permite apreciar su lectura, el apartado en cuestión, al que da nueva redacción la disposición recurrida, determina el destino urbanístico —«no podrán tener otro destino que la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social»— de determinados terrenos —«los terrenos propiedad de las Administraciones o empresas públicas o que se enajenen por éstas a partir de la entrada en vigor de esta Ley»— cuando se incorporen a un proceso de urbanización y edificación —«y que se incorporen al proceso de urbanización y edificación de uso residencial».

5. El Abogado del Estado opone a la inclusión de la disposición recurrida en la ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma, en primer término, su condición de norma con vocación de permanencia en el tiempo, frente a la temporalidad que caracteriza a esta fuente normativa. Sin embargo, ante tal argumentación, debe tenerse en cuenta, de acuerdo con una reiterada doctrina constitucional antes señalada, que el criterio de la temporalidad no resulta en principio determinante de la constitucionalidad o no de una norma desde la perspectiva de su inclusión en la ley de presupuestos, pues nada impide, en principio, la inclusión en ella de una norma con vocación de permanencia, aun cuando determinadas regulaciones llevadas a cabo en esta fuente normativa encuentren su sede normativa natural y técnicamente más correcta en disposiciones generales que disciplinan los regímenes jurídicos a los que se refieren (SSTC 65/1990, de 5 de abril, FJ 3; 32/2000, de 3 de febrero, FJ 6; 109/2001, de 26 de abril, FJ 6; y 67/2002, de 21 de marzo, FJ 4).

La disposición impugnada, por su contenido y finalidad, es evidente que no puede ser encuadrada en lo que hemos definido como núcleo mínimo, necesario e indisponible de las leyes de presupuestos, consistente en la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos. Tratándose, pues, de una materia distinta a la estrictamente presupuestaria —previsión de ingresos y habilitación de gastos—, hemos de determinar si cumple los requisitos establecidos por la doctrina de este Tribunal como condicionantes de la legitimidad de la inclusión en las leyes de presupuestos de materias que no forman parte del contenido mínimo, necesario e indisponible de este tipo de leyes. En otras palabras, si puede formar parte, como sostiene el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, o no, como sostiene el Abogado del Estado, de su contenido posible o eventual.

Desde esta perspectiva, la determinación del destino urbanístico de los terrenos a los que se refiere la disposición impugnada no guarda relación directa con los ingresos o gastos de la Comunidad Autónoma, pues ninguna incidencia tiene sobre los gastos autorizados y carece de una repercusión directa sobre los ingresos presupuestarios. Aun considerando que pudiera derivarse algún ingreso por vía impositiva para la Comunidad Autónoma como consecuencia de la incorporación de dichos terrenos a un proceso de urbanización y edificación y la puesta en marcha de este proceso, tal posibilidad, meramente futurible e hipotética, no presenta una conexión directa con las concretas previsiones de

ingresos incluidos en la ley de presupuestos, ni nada se argumenta al respecto por parte del Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que se limita a afirmar, sin razonamiento alguno en el que sustentar tal aseveración, que la disposición recurrida tiene relación directa con los ingresos y gastos que integran el presupuesto. Ninguna partida presupuestaria de previsión de ingresos o habilitación de gastos a las que se refiere en su escrito de alegaciones presenta una relación directa, que es el tipo de la requerida por la doctrina de este Tribunal, con la disposición impugnada, ni, en consecuencia, se contemplan en ellas gastos o ingresos directamente destinados o provenientes del contenido de la disposición recurrida.

Debe descartarse también que la disposición impugnada guarde relación directa con los criterios de política económica general de los que el presupuesto es instrumento. Se trata, como permite apreciar su lectura, de la determinación del destino urbanístico de determinados terrenos, que dependerá, además, de su incorporación a un proceso de urbanización y edificación de uso residual. Es indudable su incidencia en la política urbanística y de vivienda y, en particular, en la disponibilidad de terrenos para la construcción de viviendas de protección pública u otros usos de interés social, pero su conexión con la política económica general en que se inspira el presupuesto es secundaria o accidental, insuficiente, en toda caso, para legitimar su inclusión en la ley de presupuestos, so pena de identificar la política económica general con cualquier medida sectorial, de la envergadura que sea, que tenga o pueda tener una incidencia económica y social en tanto que en ella se pueda sustentar una determinada actuación u objetivo político. Ciertamente cualquier medida destinada directa o indirectamente a posibilitar la construcción de viviendas, como la de favorecer la disponibilidad de terrenos para la construcción de viviendas de protección pública u otros usos sociales presenta conexión con los objetivos de la política social en materia de vivienda, pero esta incidencia no es suficiente para poder afirmar que se da la necesaria conexión directa de la disposición impugnada con los criterios de política económica general del Gobierno de los que los presupuestos son expresión. Salvo que se adopte un concepto desmesurado y por tanto inoperante desde la perspectiva que ahora nos ocupa de los instrumentos directamente relacionados con los criterios que definen la política económica del Gobierno, la determinación del destino urbanístico de determinados terrenos, condicionado, además, a su incorporación a un proceso de urbanización y edificación de uso residencial, no puede calificarse como un complemento necesario de la misma, ni tiene una incidencia relevante sobre ella.

Tampoco puede entenderse que la disposición impugnada sea complemento necesario para la mayor inteligencia y más eficaz ejecución del presupuesto, pues en nada afecta a los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma en sí mismos considerados, ni a su ejecución, por lo que tampoco desde esta perspectiva puede justificarse su inclusión en la ley de presupuestos.

En fin, en este caso el que la disposición recurrida dé nueva redacción a un apartado de la disposición adicional novena de la Ley 4/1991, de 13 de diciembre, de presupuestos generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, manteniendo sustancialmente inalterada su primigenia redacción en cuanto al destino urbanístico de los terrenos a los que se refiere aquel apartado, con la única salvedad de suprimir la referencia al planeamiento urbanístico, revela en realidad, como además pone de manifiesto el contexto normativo antes referenciado del que forma parte, que se trata de una típica norma que se integra dentro de la materia de urbanismo con vocación de permanencia en el tiempo y cuya ubicación natural sería, en consecuencia, la legislación específica que regula dicha materia, y que, en consecuencia, no presenta una conexión directa con las previsiones de ingreso y las habilitaciones de gasto de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio del 2003, ni con los criterios de política económica general en que aquéllas se sustentan, ni es complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor o más eficaz ejecución del presupuesto.

6. La conclusión alcanzada no resulta desvirtuada por la alegación del Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de que el criterio determinante de la constitucionalidad o no de los preceptos incluidos como contenido posible o eventual de

las leyes de presupuestos hayan sido las restricciones en la tramitación parlamentaria de esta ley frente al procedimiento legislativo común, lo que afirma que no acontece en el caso de las leyes de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en el que el procedimiento parlamentario de debate y votación presenta peculiaridades que lejos de restringir las facultades de los parlamentarios en relación con otros proyectos de ley conllevan una mayor garantía.

Frente a tal argumentación, lo cierto es que la especificidad de la competencia ejercida por las Cortes de Castilla-La Mancha en lo que afecta a la institución presupuestaria de la Comunidad Autónoma, desglosada de la genérica potestad legislativa [artículo 9.2 a) y b) EACM], se traduce en las peculiaridades que presenta su tramitación parlamentaria, contempladas en el artículo 51 EACM y desarrolladas en los artículos 161 a 165 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, de las que resultan, al igual que en el ordenamiento estatal y en la mayoría de los ordenamientos autonómicos, destacadas restricciones a las facultades del órgano legislativo en relación con la tramitación de proyectos o proposiciones de ley, como es el caso, entre otros aspectos, de la iniciativa para la presentación del proyecto de ley de presupuestos, los plazos de presentación de enmiendas y los límites materiales a las que se encuentran sometidas las enmiendas al articulado (SSTC 130/1999, de 1 de julio, FJ 8, y 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 7). De todas formas, la existencia de límites materiales al contenido de la ley de presupuestos posee como fundamento, esencialmente, además de las indicadas especialidades de su tramitación parlamentaria, de una parte, la función institucional que le atribuye el bloque de la constitucionalidad (en este caso, los artículos 51 EACM y 21.1 LOFCA), y, de otra parte, la necesidad, por exigencias del principio de seguridad jurídica, de que tales leyes, dada la diversidad de sectores materiales y ámbitos de la realidad que son susceptibles de afectar, se atengan al contenido que les corresponde según su función constitucional. Por lo demás, como ya hemos tenido ocasión de declarar, «en los casos en los que se plantea la inconstitucionalidad de disposiciones contenidas en las leyes de presupuestos, precisamente por su falta de relación con los ingresos y gastos públicos, no suele resultar particularmente relevante la existencia o no de restricciones específicas a las facultades parlamentarias, pensadas, en la mayoría de los casos, para aquellas enmiendas de contenido netamente presupuestario al objeto de evitar el desequilibrio en las cuentas globales que integran el Presupuesto (STC 27/1981, FJ 2; 65/1987, FF JJ 4 y 5)» [STC 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 7].

7. Apreciada la inconstitucionalidad de la disposición adicional impugnada por el motivo antes enjuiciado, no resulta necesario dar una respuesta al otro vicio de inconstitucionalidad alegado.

#### FALLO

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

Ha decidido

Estimar el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional decimoctava de la Ley 25/2002, de 19 de diciembre, de presupuestos generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

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

Dada en Madrid, 19 de mayo de 2011.—Pascual Sala Sánchez.—Eugeni Gay Montalvo.—Javier Delgado Barrio.—Ramón Rodríguez Arribas.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Firmado y rubricado.