|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 306/2004 |
| Fecha | 20 de julio de 2004 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Doña María Emilia Casas Baamonde, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps. |
| Núm. de registro | 5745-2001 |
| Asunto | Cuestión de inconstitucionalidad 5745-2001 |
| Fallo | Inadmitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad. |

**AUTO**

 **I. Antecedentes**

1. El día 7 de noviembre de 2001 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional un escrito del Juzgado Contencioso-Administrativo núm. 4 de Málaga al que se acompaña, junto con el testimonio de los autos correspondientes (procedimiento abreviado núm. 60-2001), el Auto del referido Juzgado de 22 de octubre de 2001 por el que se acuerda elevar a este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 111.3.3 de la Ley 31/1991, 98.3.3 de la Ley 39/1992, 104.3.3 de la Ley 21/1993, 105.3.3, de la Ley 41/94, 89.3.3, de la Ley 12/1996, 89.3.3, de la Ley 65/1997 y 91.3.3 de la Ley 49/1998, todas ellas de presupuestos generales del Estado, por posible vulneración por todos ellos de los artículos 9.3 y 31.3 de la Constitución.

2. Los antecedentes de hecho de la presente cuestión de inconstitucionalidad son los siguientes:

a) Don Emilio Pedrosa Cordón figuraba en alta en el régimen especial agrario de la Seguridad Social y había venido cotizando a dicho régimen por las contingencias y conceptos establecidos en la normativa reguladora del mismo. En fecha 30 de junio de 2000 presentó ante la Tesorería General de la Seguridad Social escrito en virtud del cual solicitaba a la misma la devolución de las cotizaciones mensuales empresariales correspondientes a las cuotas por jornadas reales satisfechas a la Seguridad Social durante el período comprendido entre junio de 1995 y diciembre de 1999, por entender que había estado cotizando en cumplimiento de una norma que infringía el principio de reserva de ley consagrado en la Constitución. Las cuotas cuya devolución se reclamaban ascendían a la cantidad de 376.796 pesetas (2.264,59 €). Por Resolución de 2 de agosto de 2000 la Tesorería General de la Seguridad Social desestima su solicitud de devolución de cuotas; frente a ella se interpuso recurso de alzada, que fue también desestimado mediante Resolución de fecha 16 de noviembre de 2000 del Director Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social.

b) Contra dicha resolución el Sr. Pedrosa Cordón interpuso recurso contencioso-administrativo, cuyo conocimiento correspondió al Juzgado Contencioso-Administrativo núm. 4 de Málaga, que lo admitió a trámite tras subsanarse los defectos advertidos. Posteriormente, por providencia de 31 de julio de 2001, con suspensión del plazo para dictar sentencia, se acordó dar traslado al Ministerio Fiscal y a las partes personadas para que alegasen lo que estimaran oportuno sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad al Tribunal Constitucional. En cumplimiento de dicho trámite tanto la Tesorería General de la Seguridad Social como el Ministerio Fiscal presentaron, con fecha 21 de septiembre y 1 de octubre de 2001, respectivamente, sendos escritos en los que se oponían al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

3. Mediante Auto de 22 de octubre de 2001 el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Málaga formalizó cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 111.3.3 de la Ley 31/1991, 98.3.3 de la Ley 39/1992, 104.3.3 de la Ley 21/1993, 105.3.3 de la Ley 41/1994, 89.3.3 de la Ley 12/1996, 89.3.3 de la Ley 65/1997 y 91.3.3 de la Ley 49/1998, todas ellas de presupuestos generales del Estado, por posible vulneración de los arts 9.3 y 31.3 CE. En la fundamentación jurídica del Auto se razona, después de exponer los fundamentos en los que el recurrente basaba su pretensión, en esencia en los siguientes términos: a) Se inicia el referido Auto señalando que sobre la naturaleza jurídica de las cotizaciones a la Seguridad Social como prestaciones patrimoniales de carácter público no parece que exista verdadera controversia entre las partes y, por lo demás, es cuestión ya zanjada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, de la que es exponente su Sentencia de 3 de diciembre de1999. Partiendo de esa naturaleza de prestaciones patrimoniales públicas que tienen las cotizaciones de los sujetos obligados al sistema de la Seguridad Social, entiende que resulta de aplicación la reserva de ley que para aquéllas establece el art. 31.3 CE, en cuanto dispone que sólo "con arreglo a la ley" pueden establecerse, como hace el art. 133 CE al regular la potestad tributaria. Esa reserva de ley, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional en STC 185/1995, citada por la Abogacía del Estado y la Administración demandada, quedó concretada en la STS de 3 de diciembre de 1999. De lo anterior extrae el órgano judicial que la habilitación legal que en esos términos requería el sistema de cotización por jornadas reales no puede encontrarse en una norma reglamentaria cual es el Real Decreto 1134/1979, conclusión a la que se llega aplicando la doctrina de la ya citada STS de 3 de diciembre de 1999. Por ello, y partiendo del dato de que la habilitación legal para el establecimiento del sistema de jornadas reales no se encuentra en el Real Decreto 1134/1979, se interroga sobre si tal habilitación se encuentra en la Ley de presupuestos 31/1991, art. 111.3 y sucesivos. b) Para el órgano judicial, tal y como indicó la STC 185/1995, la reserva de ley en materia tributaria exige que la creación ex novo de un tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo debe llevarse a cabo mediante una ley (SSTC 37/1981, 6/1983, 179/1985 y 19/1987), de forma que al menos los criterios o principios que han de regir la materia deben contenerse en una ley y la colaboración del reglamento es admisible sólo en términos de subordinación, desarrollo y complementariedad. La misma STC 185/1995 continúa diciendo que «la cuantía constituye un elemento esencial de toda prestación patrimonial, con lo que su fijación y modificación debe ser regulada por ley. Ello no significa, sin embargo, que siempre y en todo caso la ley deba precisar de forma directa e inmediata todos los elementos determinantes de la cuantía; la reserva establecida en el art. 31.3 CE no excluye la posibilidad de que la ley pueda contener remisiones a normas infraordenadas, siempre que tales remisiones no provoquen, por su indeterminación, una degradación de la reserva formulada por la Constitución a favor del legislador (STC 19/1987)». Procede, sobre esta base, a determinar el órgano judicial si las leyes cuestionadas precisan todos los elementos determinantes de la cuantía de la cotización en el sistema de jornadas reales, concretamente la base y el tipo o, al menos, si remitiendo a normas reglamentarias esa fijación establecen los criterios o límites idóneos para impedir que la actuación discrecional de la Administración en la apreciación de los factores técnicos se transforme en actuación libre o no sometida a límite, todo ello en cumplimiento del principio de reserva legal que exige el art. 31. 3 CE.

c) Examinadas las normas de las distintas Leyes de presupuestos en las que la Administración demandada pretende encontrar la cobertura legal del sistema de cotización por jornadas reales del régimen especial agrario, afirma el órgano judicial proponente de la cuestión que su contenido y redacción son prácticamente idénticos, variando únicamente el porcentaje del tipo de cotización, en su caso, sin que se aprecie sustancial modificación en la regulación a partir de la Ley 41/1994. Ahora bien, aunque en tales normas se determina con toda precisión el tipo aplicable al objeto del cálculo de la cuota, ninguna referencia se hace respecto a la base como elemento configurador esencial para la determinación de la cuantía de esa prestación patrimonial de carácter público. Ciertamente, a partir de la Ley 12/1996, los respectivos preceptos de las Leyes de presupuestos generales del Estado (apartado 3.1) cuantifican las bases de cotización según los distintos grupos en que se encuadran las diferentes categorías profesionales, para establecer que el Ministerio correspondiente adaptará las bases de cotización por jornadas reales teniendo en cuenta tanto lo establecido en el apartado 3.1 y 3 como las circunstancias en que se produce la prestación de servicios de los trabajadores (apartado 3.6).

Sin embargo para el órgano judicial las anteriores previsiones afectarían sólo a las cotizaciones devengadas a partir de 1997 (cuando en ese procedimiento también se reclamaban las de parte de 1995 y todas las de 1996) y, además, tampoco la remisión a las bases generales cumpliría, a su juicio, con un mínimo de concreción y definición de las bases aplicables en el caso de autos, en tanto que aquéllas están fijadas en función de cantidades mensuales y sin embargo estas últimas se deben referir a cantidades diarias al tratarse de jornadas reales trabajadas. A pesar de ello las Leyes cuestionadas no especifican los criterios de adaptación que debe seguir la norma reglamentaria para cuantificar las bases de cotización por jornadas reales. Por las mismas razones se añade que “no puede considerarse suficiente a los efectos de cuantificación o al menos de fijación de límites y criterios para fijar la cuantía, tal y como pretende la Administración demandada, el establecimiento en todos los preceptos citados (apartados dos.1.2) de un único límite mínimo en función del salario mínimo interprofesional incrementado en un sexto, pues no se contrapone un tope máximo ni se distinguen las distintas categorías profesionales”.

“Esa regulación deficitaria en las Leyes de Presupuestos hasta la de 1998” (se seguirá diciendo) “se rompe con la Ley 54/1999 cuyo art. 95. 3.3 cuantifica perfectamente las bases diarias de cotización por jornadas reales en función de las distintas categorías profesionales, lo que sólo puede obedecer al hecho de que el legislador se percatase de los vicios en que incurrían las leyes anteriores, no sólo las que se limitaban a fijar el tipo dejando al arbitrio del reglamento la determinación de las bases, sino también de las que contemplaban la adaptación reglamentaria de las bases generales”. Considera, por todo ello, que al deferir las Leyes de presupuestos citadas, hasta la de 1999, la determinación de las bases para la cotización por jornadas reales en el régimen especial agrario a normas reglamentarias, se ha habilitado a éstas para la fijación libre de un elemento esencial en la definición de tales prestaciones patrimoniales de carácter público, pues tal condición se debe reconocer a la base a la que aplicado el tipo legal habrá de servir para estimar la cuota correspondiente. Por todo ello se entiende que, aunque el legislador pudo regular las bases predisponiendo los criterios o límites para su ulterior definición por la norma reglamentaria, no lo hizo así, vulnerando con ello el principio de reserva de ley establecida en el art. 31.3 CE, que no se compadece con habilitaciones indeterminadas para la configuración de los elementos esenciales de esa prestación obligatoria.

d) Posteriormente, añade el órgano judicial, todavía puede analizarse otro vicio de inconstitucionalidad de los preceptos citados de las distintas Leyes de presupuestos, cual es la propia idoneidad constitucional de las mismas para regular la materia que nos ocupa. Se reproduce al efecto la doctrina plasmada en la STC 131/1999, concluyendo que para que la regulación, por una Ley de presupuestos, de una materia distinta a su núcleo mínimo, necesario e indisponible (previsión de ingresos y habilitación de gastos) sea constitucionalmente legítima es necesario que esa materia tenga relación directa con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto y con los criterios de política económica de la que ese Presupuesto es el instrumento y que, además, su inclusión en dicha Ley esté justificada, en el sentido de que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y mas eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno.

En este sentido se añade que las Leyes de presupuestos no pueden crear ex novo un tributo (art. 134.7 CE) o una prestación como la que nos ocupa, teniendo en cuenta que la misma puede calificarse como «prestación patrimonial de carácter público», y que eso es precisamente lo que las Leyes cuestionadas hacen, ya que ninguna norma con rango legal regulaba con anterioridad la cotización por jornadas reales, y si se entendiera que el art. 111.3.3 de la Ley 31/1991 lo que hace es remitirse al Real Decreto 1134/1979, en todo caso esa remisión a dicha norma reglamentaria se haría en cuanto norma de desarrollo reglamentario, sin la menor pretensión de elevar su rango, amén de que, en todo caso, también el Real Decreto 1134/1979 adolecería de los mismos vicios en cuanto a la indefinición de las bases. En definitiva, concluye, esa regulación por medio de Ley de presupuestos resulta contraria a la seguridad jurídica que el art. 9.3 CE garantiza. Esta conclusión, por lo demás, es coherente con la misma regulación del art. 46 Real Decreto-legislativo 1/1994, del texto refundido de la Ley General de Seguridad Social, según el cual las Leyes de presupuestos sólo pueden establecer las bases y los tipos de cotización, es decir, no se puede por tal cauce establecer todo un sistema de Seguridad Social, cual es, el de cotización por jornadas reales en el Régimen especial agrario. Lo que significa que con carácter previo a las Leyes de presupuestos debe existir una normativa estableciendo el sistema de Seguridad Social agraria, que es precisamente lo que hace en cuanto a la cotización por jornadas reales la Ley 55/1999, cuyo art. 25 modifica el art. 44 Decreto 2123/1971.

e) Finalmente, con referencia al juicio de relevancia, el Auto señala que los preceptos citados de las Leyes de presupuestos resultan inconstitucionales al infringir tanto el art. 31.3 como el art. 9.3 CE, y que en caso de inaplicarse esos preceptos por ese motivo, el fallo de la sentencia que se dictase habría de ser forzosamente estimatorio, salvo que se considerara que, en todo caso, la devolución de ingresos indebidos solicitada resulta improcedente, lo que haría innecesario el análisis de constitucionalidad, tal y como mantiene la Administración demandada basándose en que no cabe la revisión de actos consentidos y firmes. Se añade, no obstante, que debe tenerse presente que, en el caso que nos ocupa, los ingresos cuya devolución se solicita se deben a auto-liquidaciones y, respecto de las mismas, las STS de 10 de diciembre de 1991, 2 de diciembre de 1992 y 24 de marzo de 1997 declaran que no son actos administrativos, al no poderse dotar a los ciudadanos de competencia para dictar actos de esta naturaleza, sino que se trata de meras declaraciones tributarias necesitadas de un acto de comprobación posterior de la Administración para que adquieran firmeza a efectos impugnativos, puesto que es precisamente contra el acto -expreso o presunto- de comprobación contra lo que se puede interponer la reclamación (Sentencia de la Audiencia Nacional de 12 de junio de 2000). Por otra parte, y conforme declara la reciente STS de 8 de febrero de 2001, "la interpretación del art. 40.1 de la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional, conduce, al parecer del proponente, a una conclusión distinta, al excepcionarse en él, expresa y exclusivamente, la eficacia retroactiva de las sentencias declaratorias de inconstitucionalidad de actos o normas con rango de ley respecto de los procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada, salvo los casos de penas o sanciones, de manera que la consecuencia lógica es que en los demás supuestos cabe revisión", luego también aquí en que no existe tal pronunciamiento firme. Y no cabe tampoco esgrimir trato de disfavor para quien recurrió, sin éxito, ante los Tribunales -en todo caso no equiparable a la cuestión que nos ocupa-, pues entonces, según lo dicho, tuvo que existir liquidación administrativa tras la autoliquidación, pues el sujeto pasivo siempre podrá instar la devolución por vía de responsabilidad patrimonial en el criterio ya consolidado de las SSTS 8-2-2001, 29-2-2000, 13-6-2000 y 15-7-2000".

En definitiva, se concluye diciendo que los preceptos de las Leyes de Presupuesto cuestionados resultan inconstitucionales y, por lo tanto, inaplicables para amparar la cotización por jornadas reales, lo que resulta determinante para el fallo de la sentencia que se dicte, pues ello determina la procedencia de la devolución instada.

4. Mediante providencia de fecha 16 de septiembre de 2003, la Sección Primera acordó, a los efectos que determina el art. 37.1 LOTC, oír al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de diez días, alegase lo que considerase conveniente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad por posible falta de relevancia de los preceptos impugnados.

5. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito registrado el día 6 de octubre de 2003, en el que interesa la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad por dos razones: primera, porque algunas de las normas cuestionadas (arts. 111.3 de la Ley 31/1991, 98.3 de la Ley 39/1992 y 104.3 de la Ley 21/1993) no superan el juicio de relevancia, en tanto que se trata de normas legales aplicables a los años 1992, 1993, y 1994, es decir, a periodos temporales distintos de los que son objeto de recurso en el proceso a quo, en el que se reclamó únicamente la devolución de las cuotas por jornadas reales satisfechas al Régimen especial agrario de la Seguridad Social durante el período comprendido entre junio de 1995 a diciembre de 1999; segunda, porque respecto de las restantes normas cuestionadas (preceptos citados de las Leyes 41/1994, 12/1996, 65/1997, y 49/1998), y que sí son objeto de aplicación a las liquidaciones recurridas, carece de fundamento.

A este respecto señala que debe considerarse carente de fundamento la cuestión referida a la Ley 12/96, ya que no comparte el criterio sustentado por el órgano judicial, en el sentido de que la remisión a las bases generales no es suficiente (al fijarse por meses en tanto que la cotización en el Régimen general agrario ha de efectuarse por jornadas reales). Considera que no se trata de una falta de cobertura legal, sino de la necesaria interpretación de las correspondientes normas, lo que compete a los tribunales de la jurisdicción ordinaria. En cuanto a las demás normas cuestionadas sostiene que todas ellas contienen un sistema completo que incluye en otros apartados la determinación de las bases, de modo que al Ministerio de Trabajo únicamente se le autoriza a adaptar aquéllas -establecidas en pesetas/mes- a un sistema basado en jornadas efectivamente trabajadas, por lo que no se observa contradicción con el art. 31.3 de la Constitución.

Posteriormente prosigue diciendo que tampoco las normas cuestionadas resultan contrarias al art. 9.3 CE en relación con el art.134 CE por el hecho de regularse la obligación de cotizar, el correspondiente tipo y las pertinentes bases, en sendas Leyes de Presupuestos, y ello porque las cotizaciones a la Seguridad Social integran unos ingresos del Estado que, en consecuencia, pertenecen al contenido típico de dichas leyes, o, cuando menos, tienen una directa relación con aquéllas que justifica su inclusión en las mismas. Añade, a este respecto, que no parece aplicable a las cotizaciones de la Seguridad Social la prohibición contenida en el art. 134.7 CE de crear tributos, porque aquéllas en ningún caso pueden incardinarse en este último concepto. Finalmente concluye diciendo que tampoco puede considerarse contrario a la seguridad jurídica, sino una simple cuestión de técnica legislativa, el que las normas cuestionadas constituyan una reiteración anual del mismo contenido (salvo en lo relativo a los tipos aplicables), porque lo cierto es que ello se traduce en la vigencia de las mismas durante el período anual de la correspondiente Ley de presupuestos, generalmente sin efecto retroactivo alguno, más aún cuando el Tribunal Constitucional ha admitido incluso la modificación de leyes de vigencia indefinida a través de una Ley de presupuestos (entre otras, cita las SSTC 65/1990, de 5 de abril, FJ 3; 33/2000, de 3 de febrero, FJ 6; 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4 y 109/2001, de 26 de abril, FJ 6).

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Málaga, mediante Auto de 22 de octubre de 2001, plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 111.3.3 de la Ley 31/1991, de la Ley de presupuestos generales del Estado para 1992; 98.3.3 de la Ley 39/1992, de presupuestos generales del Estado para 1993; 104.3.3 de la Ley 21/1993, de presupuestos generales del Estado para 1994; 105.3.3, de la Ley 41/1994, de presupuestos generales del Estado para 1995; 89.3.3, de la Ley 12/1996, de presupuestos generales del Estado para 1997; 89.3.3, de la Ley 65/1997, de presupuestos generales del Estado para 1998; y 91.3.3 de la Ley 49/1998, de presupuestos generales del Estado para 1999, por presunta vulneración de los artículos 9.3 y 31.3 de la Constitución Española. Los preceptos cuestionados disponen lo siguiente:

a) Art. 111.3.3 de la Ley 31/1991: “La cotización por jornadas reales a cargo de la Empresa, a que se refiere el Real Decreto 1134/1979, de 4 de mayo, se obtendrá aplicando el 13 por 100 sobre la base de cotización correspondiente a los trabajadores por cada jornada que éstos realicen”.

b) Art. 98.3.3 de la Ley 39/1992: “La cotización por jornadas reales a cargo de la Empresa, a que se refiere el Real Decreto 1134/1979, de 4 de mayo, se obtendrá aplicando el 14 por 100 sobre la base de cotización correspondiente a los trabajadores por cada jornada que éstos realicen“.

c) Art. 104.3.3 de la Ley 21/1993: “La cotización por jornadas reales a cargo de la Empresa, a que se refiere el Real Decreto 1134/1979, de 4 de mayo, se obtendrá aplicando el 14 por 100 sobre la base de cotización correspondiente a los trabajadores por cada jornada que éstos realicen”.

d) Art. 105.3.3 de la Ley 41/1994: “La cotización por jornadas reales a cargo de la Empresa, a que se refiere el Real Decreto 1134/1979, de 4 de mayo, se obtendrá aplicando el 14 por 100 sobre la base de cotización correspondiente a los trabajadores por cada jornada que éstos realicen”.

e) Art. 89.3.3 de la Ley 12/1996: “La cotización por jornadas reales a cargo de la Empresa, a que se refiere el Real Decreto 1134/1979, de 4 de mayo, se obtendrá aplicando el 15,5 por 100 sobre la base de cotización correspondiente a los trabajadores por cada jornada que éstos realicen”.

f) Art. 89.3.3 de la Ley 65/1997: “La cotización por jornadas reales a cargo de la Empresa, a que se refiere el Real Decreto 1134/1979, de 4 de mayo, se obtendrá aplicando el 15,5 por 100 sobre la base de cotización correspondiente a los trabajadores por cada jornada que éstos realicen”.

g) Art. 91.3.3 de la Ley 49/1998: “La cotización por jornadas reales a cargo de la Empresa, a que se refiere el Real Decreto 1134/1979, de 4 de mayo, se obtendrá aplicando el 15,5 por 100 sobre la base de cotización correspondiente a los trabajadores por cada jornada que éstos realicen”.

Según el órgano judicial, dado que las cotizaciones a la Seguridad Social son prestaciones patrimoniales de carácter público de imposición coactiva, la determinación de sus elementos esenciales se encuentra sujeta al principio de reserva de ley (art. 31.3 CE). Por ello entiende que las normas cuestionadas podrían vulnerar el precepto constitucional citado en tanto que, aunque establecen el tipo o porcentaje aplicable para el cálculo de la cuota por jornadas reales en el Régimen especial agrario, no precisan, sin embargo, las bases de cotización a las que aquél ha de aplicarse. Además también cuestiona la idoneidad de las Leyes de presupuestos para regular esta materia, por considerar que las Leyes sometidas al control de constitucionalidad han creado ex novo tal clase de cotización, lo que supondría la infracción del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE, en relación con el art. 134 CE.

El Fiscal General del Estado, por su parte, propone la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad, de un lado, y respecto a los arts. 111.3 de la Ley 31/91, 98.3 de la Ley 39/92 y 104.3 de la Ley 21/93 citadas, por falta del juicio de relevancia, en tanto que se trata de normas legales aplicables a las cotizaciones de los años 1992, 1993, y 1994, que no han sido objeto de reclamación en el proceso judicial; y de otro lado, y en cuanto al resto de las normas que sí resultan aplicables, por ser notoriamente infundada conforme ha quedado expuesto en los antecedentes.

2. El art. 37.1 LOTC establece que podrá este Tribunal rechazar, en trámite de admisión, mediante Auto y sin otra audiencia que la del Fiscal General del Estado, la cuestión de inconstitucionalidad cuando faltaren las condiciones procesales o fuera notoriamente infundada.

En el presente caso se cumplen los requisitos procesales establecidos en los arts. 163 CE y 35 LOTC para el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en cuanto al rango de la norma cuestionada, al momento procesal del planteamiento y a la previa audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal acerca de su pertinencia, pero no íntegramente respecto del denominado «juicio de relevancia», esto es, que la cuestión se plantee respecto de una norma de cuya validez dependa el fallo. Según ha afirmado reiteradamente este Tribunal el juicio de relevancia es el esquema argumental dirigido a probar que el fallo del proceso judicial depende de la validez de la norma cuestionada (por todas, SSTC 10/2002, de 17 de enero, FJ 3; y 37/2002, de 14 de febrero, FJ 2; y AATC 93/1999, de 13 de abril, FJ 3; 164/2001, de 19 de junio, FJ 2; 283/2001, de 30 de octubre, FJ 2; y 367/2003, de 13 de noviembre, FJ 3) y constituye una de las condiciones esenciales de procedibilidad de la cuestión, pues, en la medida que garantiza una interrelación necesaria entre el fallo del proceso a quo y la validez de la norma cuestionada, asegura la realización efectiva del antedicho control concreto de la constitucionalidad de la Ley (STC 28/1997, de 13 de febrero, FJ 3).

Pues bien, aplicando la anterior doctrina al presente caso, debe afirmarse –en línea con lo mantenido por el Fiscal General del Estado- que de todas las normas cuestionadas por el órgano judicial planteante de la presente cuestión, sólo superan el juicio de relevancia las que se contienen en las Leyes 41/1994, 12/1996, 65/1997 y 49/1998, de presupuestos generales del Estado, respectivamente, para los ejercicios económicos de 1995, 1997, 1998 y 1999, en tanto que sólo ellas eran las aplicables durante el período de tiempo al que se refería la petición sobre devolución de cuotas instada en el proceso a quo (a saber, las cotizaciones por jornadas reales en el Régimen especial agrario satisfechas a la Seguridad Social entre junio de 1995 a diciembre de 1999). No siendo discutidas judicialmente, entonces, las cotizaciones realizadas de 1992 a 1994, los preceptos cuestionados de las Leyes 31/1991, 39/1992, y 21/1993 no superan el juicio de relevancia en tanto que de su validez no depende el fallo que debe adoptarse en el proceso judicial a quo.

3. Acotada así la cuestión a los preceptos contenidos en las Leyes 41/1994, 12/1996, 65/1997 y 49/1998, procede ahora examinar si la duda de constitucionalidad planteada al respecto resulta notoriamente infundada. Como este Tribunal ha señalado en numerosas ocasiones, el art. 37.1 LOTC, en su segundo inciso, permite que las cuestiones de inconstitucionalidad sean rechazadas a limine mediante Auto, previa audiencia del Fiscal General del Estado, cuando «fuere notoriamente infundada la cuestión suscitada», atribuyendo así a este Tribunal un margen de apreciación en el momento de controlar la solidez de la fundamentación de las cuestiones de inconstitucionalidad.

A este respecto hemos mantenido una línea interpretativa muy flexible, cuya finalidad fundamental ha sido, además de contribuir a la consolidación de la institución procesal, fomentar la colaboración entre órganos judiciales y jurisdicción constitucional para cumplir el mandato de asegurar la supremacía de la Constitución mediante la depuración del ordenamiento jurídico a través de la expulsión de éste de las normas con fuerza de ley contrarias a aquélla (por todos, ATC 380/1996, de 17 de diciembre, FJ 2). Sin embargo existen supuestos en los que un examen preliminar de las cuestiones de inconstitucionalidad permite apreciar su falta de viabilidad -sin que ello signifique, necesariamente, una carencia total y absoluta de fundamentación o que ésta resulte arbitraria-, en cuyo caso puede ser conveniente resolverla en la primera fase procesal a fin de despejar la duda de constitucionalidad, evitando así eventuales efectos no deseables sobre otros procesos (AATC 389/1990, de 29 de octubre, FJ 1; 134/1995, de 9 de mayo, FJ 2; 380/1996, de 17 de diciembre, FJ 2; 229/1999, de 28 de septiembre, FJ 2; 119/2000, de 10 de mayo, FJ 2; 311/2000, de 19 de diciembre, FJ 3; 46/2001, de 27 de febrero, FJ 2; 47/2001, de 27 de febrero, FJ 3; y 28/2002, de 26 de febrero, FJ 3).

Pues bien, debe anticiparse que es apreciable en este momento procesal la falta de viabilidad de la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Málaga, al no concurrir ninguno de los vicios de inconstitucionalidad imputados por el órgano judicial a las normas cuestionadas, por las razones que se pasan a exponer. A tal fin es preciso recordar, en primer lugar que, tal y como ha quedado expuesto en los Antecedentes, el órgano judicial plantea una doble duda de inconstitucionalidad: 1) De un lado, entiende que los preceptos de las Leyes de presupuestos citados no cumplen el principio de reserva de ley al que está sujeta la determinación de los elementos esenciales de la cotización a la Seguridad Social, por constituir ésta una prestación patrimonial de carácter público e imposición coactiva. En este sentido sostiene que las normas cuestionadas, aunque establecen el "tipo" de la cotización por jornadas reales en el Régimen Especial Agrario, no precisan la "base" de cotización a la que tal porcentaje tiene que aplicarse, y que tal determinación queda diferida a normas reglamentarias, lo que supone la vulneración del art. 31.3 CE. 2) Y de otro lado plantea también la infracción del principio de seguridad jurídica al cuestionar la idoneidad de las leyes de presupuestos para regular esta materia, en tanto que las Leyes cuya constitucionalidad se examina habrían creado ex novo el sistema de cotización al no existir con anterioridad al año 1991 una norma de rango legal que lo estableciera.

4. La primera tacha de inconstitucionalidad que el órgano judicial plantea a este Tribunal derivaría de la vulneración, por los preceptos de las Leyes de Presupuestos citadas, del art. 31.3 CE, que dispone que "sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley". Parte el órgano judicial de la premisa de que, siendo la cotización a la Seguridad Social una prestación personal patrimonial de carácter público, la determinación de sus elementos esenciales se debe realizar por ley, lo que a su juicio no cumplirían las normas cuestionadas, que se limitan a precisar el tipo aplicable pero no la base de cotización para el cálculo de la cuota en la cotización por jornadas reales en el Régimen especial agrario.

Se hace preciso comenzar recordando, a este respecto, que las cotizaciones a la Seguridad Social tienen el carácter de prestaciones patrimoniales de carácter público, y que, por lo tanto, se encuentran sujetas al principio de reserva de ley que el art. 31.3 CE establece. En efecto, como dijimos en nuestra Sentencia 185/1995, de 14 de diciembre, estamos en presencia de prestaciones coactivamente impuestas «cuando la realización del supuesto de hecho resulta de una obligación impuesta al particular por el ente público [...] y también cuando, siendo libre la realización del supuesto de hecho, éste no consiste en la demanda de un bien, un servicio o una actuación de los entes públicos, sino que la obligación de pagar la prestación nace sin que exista actividad voluntaria del contribuyente dirigida al ente público, encaminada por ello mismo, siquiera sea mediatamente, a producir el nacimiento de la obligación» (FJ 3). Y no cabe duda alguna de que las cotizaciones al sistema de Seguridad Social son prestaciones patrimoniales coactivamente impuestas por un ente público (art. 31.3 CE), asimilables a los tributos, pues consisten en la entrega de una suma de dinero a un ente público para el sostenimiento de los gastos del Estado (en concreto, del Sistema de Seguridad Social) como consecuencia de la realización de un hecho revelador de capacidad económica (art. 31.1 CE).

Por otra parte hemos mantenido en reiteradas ocasiones que la reserva de ley tributaria posee un carácter relativo, y por lo tanto hay que entenderla referida a los criterios o principios con arreglo a los cuales se ha de regir la materia tributaria: la creación ex novo de un tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo, que pertenecen siempre al plano o nivel de la ley y no pueden dejarse nunca a la legislación delegada y menos todavía a la potestad reglamentaria (SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 4; 19/1987, de 17 de febrero, FJ 4; 221/1992, de 11 de diciembre, FJ 7; y 185/1995,de 14 de diciembre, FFJJ 3 y 6), cuyo sentido no es otro que el de asegurar que la regulación de determinado ámbito vital de las personas dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes (SSTC 19/1987, de 17 de febrero, FJ 4; y 182/1997, de 28 de octubre, FJ 8), o, lo que es lo mismo, asegurar que cuando un ente público impone coactivamente una prestación patrimonial a los ciudadanos cuente para ello con la voluntaria aceptación de sus representantes (SSTC 185/1995, de 14 de diciembre, FJ 3; y 182/1997, de 28 de octubre, FJ 8).

Ahora bien, esta reserva de ley no impide la colaboración reglamentaria en la regulación del tributo, pues hay aspectos del mismo que pueden ser dejados a la regulación del reglamento. En efecto, al tratarse de una reserva de ley de carácter relativo, no está vedada toda intervención reglamentaria, pues «se trata de una reserva relativa en la que, aunque los criterios o principios que han de regir la materia deben contenerse en una ley, resulta admisible la colaboración del reglamento, siempre que “sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley'', y siempre que la colaboración se produzca “en términos de subordinación, desarrollo y complementariedad', teniendo en cuenta que el alcance de la colaboración del reglamento estará en función de la diversa naturaleza de las figuras jurídico-tributarias y de los distintos elementos de las mismas» (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 9).

Establecido lo anterior hay que aclarar, no obstante, como dijimos en la STC 63/2003, de 27 de marzo, recogiendo lo mantenido en precedentes pronunciamientos, que la mayor flexibilidad de la reserva de ley tributaria respecto de las tasas -y, en general, respecto de todas las prestaciones patrimoniales de carácter público a que se refiere el art. 31.3 CE- no opera de la misma manera en relación con cada uno de los elementos esenciales del tributo. De este modo, la reserva de ley en materia tributaria no afecta por igual a todos los elementos integrantes del tributo, pues, si bien el grado de concreción exigible a la ley es máximo cuando regula el hecho imponible, es menor cuando se trata de regular otros elementos, como el tipo de gravamen y la base imponible (FJ 4).

5. Aplicando la anterior doctrina al presente caso no puede compartirse el juicio de constitucionalidad efectuado por el órgano judicial a quo respecto de la contradicción de los preceptos cuestionados -los contenidos en las Leyes de presupuestos 41/1994, 12/1996, 65/1997 y 49/1998- con el principio de reserva de ley exigido en el art. 31.3 CE. En efecto, las normas mencionadas no vulneran el citado precepto constitucional en tanto que cumplen con el principio de reserva de ley relativa operante en la materia, ya que regulan los elementos esenciales en que consiste la cotización (base imponible y tipo de gravamen), defiriéndose, únicamente, a la regulación reglamentaria una simple operación matemática consistente en la adaptación de las bases de cotización aplicables legalmente (fijadas en pesetas/mes) a las concretas circunstancias en que se produce la prestación de servicios de los trabajadores encuadrados en el Régimen especial agrario de la Seguridad Social (que requiere la conversión de aquéllas a pesetas/jornada real). Es la ley, pues, la que determina el quantum mensual, y es el reglamento, por tanto, el que, complementando lo dispuesto en aquélla, y en términos de subordinación, se encarga de distribuir la base mensual de cotización, a la que la ley hace referencia, a jornadas diarias.

De este modo la Ley 41/1994 regula los elementos esenciales de la cotización por jornadas reales en el Régimen especial agrario, ya que, de un lado, especifica el “tipo” aplicable en su art. 105.3 (que se fija en un 15,5 por 100), y, de otro lado, establece cuál es la “base de cotización” a la que tal porcentaje ha de aplicarse, pues en el número 1 de ese mismo art. 105 se señala que “[l]a base de cotización, durante 1995, de los trabajadores por cuenta ajena incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, será equivalente a las bases mínimas que se establezcan en el Régimen General de la Seguridad Social, de conformidad con lo establecido en el número Dos.1 de este artículo". Según este último las citadas bases mínimas de cotización según categorías profesionales y grupos de cotización serán las que se encontraban vigentes en 1994, incrementadas desde el 1 de enero de 1995 en el mismo porcentaje en que aumente el salario mínimo interprofesional.

Consecuentemente también la base de cotización a la que se le aplica el tipo se encuentra perfectamente identificada en la ley, a través de la técnica de la remisión a las bases mínimas fijadas para el Régimen general de la Seguridad Social. En suma, la previsión del art. 105, en su apartado 3.6, autorizando al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para adaptar las bases de cotización al Régimen especial agrario de la Seguridad Social, tanto en lo que respecta a la cotización de los trabajadores por cuenta ajena como a la correspondiente a jornadas reales, a las bases mínimas a que se refiere el apartado 1 del número Dos, implica únicamente la colaboración reglamentaria en la determinación de la equivalencia de las bases fijadas legalmente por meses a jornadas reales, sin capacidad innovadora alguna en el ordenamiento jurídico.

Si la anterior norma no ofrece dudas acerca de su adecuación al principio de reserva de ley previsto en el art. 31.3 CE, las restantes Leyes de presupuestos cuestionadas (Leyes 12/1996, 65/1997 y 49/1998) tampoco permiten entender vulnerado el citado precepto, pues incluso es mayor el grado de concreción legal en la determinación de los elementos esenciales de la cotización por jornadas reales en el Régimen especial agrario al prescindirse de la técnica de remisión a las bases mínimas del Régimen general utilizada en la Ley 41/1994, especificándose las bases de cotización en pesetas/mes correspondientes a los distintos grupos de cotización, el tipo aplicable a las mismas (15,5 por 100) y, previéndose, asimismo, la adaptación de aquéllas a jornadas reales por vía reglamentaria.

6. Imputa el órgano judicial, por otro lado, a las Leyes de presupuestos objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad un doble vicio. De un lado, la lesión del principio de seguridad jurídica previsto en el art. 9.3 CE, al incluirse en el instrumento presupuestario la regulación de todo un sistema de cotización a la Seguridad Social, cual es el de cotización al Régimen especial agrario. Y, de otro lado, la vulneración del art. 134.7 CE, en tanto que se crea ex novo un tributo o una prestación patrimonial de carácter público (el sistema de cotización por jornadas reales al Régimen especial agrario) por una Ley de presupuestos, sin que exista una normativa previa que haya establecido el citado Régimen de cotización a la Seguridad Social.

Respecto de la primera cuestión planteada, a saber, la lesión del principio de seguridad jurídica por incluirse la materia citada dentro de la Ley de presupuestos generales del Estado, es necesario traer a colación la doctrina que sobre los límites constitucionales al contenido material de las Leyes de presupuestos ha elaborado este Tribunal en una relativamente amplia serie de resoluciones que se inicia con la STC 27/1981, de 20 de julio, y que tras las SSTC 84/1982, de 23 de diciembre, 63/1986, de 21 de mayo, 65/1987, de 21 de mayo, 126/1987, de 16 de julio, 134/1987, de 21 de julio y 65/1990, de 5 de abril, culmina con la STC 76/1992, de 14 de mayo, cuya doctrina ha sido posteriormente reiterada en las SSTC 237/1992, de 15 de diciembre, 178/1994, de 16 de junio, 195/1994, de 23 de junio, 16/1996, de 1 de febrero, 61/1997, de 20 de marzo, 174/1998, de 23 de julio, 203/1998, de 15 de junio, 180/2000, de 29 de junio, 274/2000, de 15 de noviembre, 109/2001, de 26 de abril, 67/2002, de 21 de marzo y 202/2003, de 17 de noviembre. Así, y con base en esta doctrina, en nuestra STC 203/1998, de 15 de junio, se razonaba que la Ley de presupuestos aparece, en primer lugar, como una verdadera ley, lo cual no ha impedido subrayar su peculiaridad consistente en que el ejercicio del poder legislativo por las Cortes Generales está condicionado en estos casos por las disposiciones contenidas en los apartados 1, 6 y 7 del artículo 134 CE y por las restricciones impuestas a su tramitación parlamentaria por los Reglamentos de las Cámaras. Estas peculiaridades derivan, a su vez, de la función que el artículo 134.2 de la Norma fundamental atribuye a estas leyes: se trata de las leyes que cada año aprueban 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 afectan a los tributos del Estado. De aquí que, al mismo tiempo, aparezcan como un instrumento de dirección y orientación de la política económica del Gobierno (FJ 3).

En suma, la justificación de la limitación del contenido constitucionalmente posible de las Leyes de presupuestos se halla, no sólo en la función específica que les atribuye la Constitución (la aprobación anual de los presupuestos generales del Estado incluyendo la totalidad de los ingresos y gastos del sector público estatal y la consignación de los beneficios fiscales que afecten al Estado), sino también en las peculiaridades y especificidades que presenta su tramitación parlamentaria. Dicha tramitación conlleva restricciones a las facultades de los órganos legislativos en relación con la tramitación de otros proyectos o proposiciones de ley, al tener sus trámites de enmienda y debate restringidos por las disposiciones de las Cámaras que regulan su procedimiento (SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2; 65/1987, de 21 de mayo, FJ 4; 65/1990, de 5 de abril, FJ 3; 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4; 178/1994, de 16 de junio, FJ 5; 195/1994, de 28 de junio, FJ 2; 61/1997, de 20 de marzo, FJ 2; 174/1998, de 23 de julio, FJ 6 ; 203/1998, de 15 de octubre, FJ 3; 234/1999, de 16 de diciembre, FJ 4; 32/2000, de 3 de febrero, FJ 5; 180/2000, de 29 de junio, FJ 4; y 109/2001, de 26 de abril, FJ 5).

La Ley de Presupuestos tiene, entonces, un «contenido esencial» o «indisponible», mínimo y necesario, distinguiéndola respecto de las demás leyes del Estado, que viene expresamente recogido en el número 2 del artículo 134 del Texto Constitucional y que se concreta en la previsión de ingresos y habilitación de gastos para un ejercicio económico (SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2; y 84/1982, de 23 de diciembre, FJ 3), y en las normas de naturaleza financiera que desarrollan y aclaran los estados cifrados para su ejecución congruente o simétrica en el respectivo período anual (STC 65/1990, de 5 de abril, FJ 3). Contenido propio, mínimo y necesario que no es posible considerarlo como exclusivo y excluyente, de modo que impida que en las Leyes de presupuestos se contengan disposiciones que no coincidan exactamente con dicho contenido (STC 65/1987, de 21 de mayo, FJ 4). En este sentido pueden, además, acoger un «contenido eventual» o «disponible», justificado en el carácter funcional de la Ley de presupuestos como vehículo director de la política económica del Gobierno, que no se excluye en la redacción del artículo 134.2 de la Constitución, y que se concreta en aquellas otras disposiciones que, no siendo estrictamente presupuestarias, están dirigidas de modo directo a ordenar la acción y los objetivos de política económica y financiera del sector público estatal, o, lo que es lo mismo, inciden en la política de ingresos y gastos del sector público o la condicionan (SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2; 63/1986, de 21 de mayo, FJ 12; 65/1987, de 21 de mayo, FJ 4; 134/1987, de 21 de julio, FJ 6; 65/1990, de 5 de abril, FJ 3; 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4; 195/1994, de 23 de junio, FJ 2; 16/1996, de 1 de febrero, FJ 6; 61/1997, de 20 de marzo, FJ 2; 174/1998, de 23 de julio, FJ 6; 203/1998, de 15 de octubre, FJ 3; 130/1999, de 1 de julio, FJ 4; 131/1999, de 1 de julio, FJ 2; 234/1999, de 16 de diciembre, FJ 4; 32/2000, de 3 de febrero, FJ 5; 180/2000, de 29 de junio, FJ 4; 109/2001, de 26 de abril, FJ 5; 67/2002, de 21 de marzo, FJ 3; y 202/2003, de 17 de noviembre, FJ 9).

La Ley de presupuestos puede acoger, entonces, disposiciones que, aun no suponiendo una previsión de ingresos o una habilitación de gastos en sentido estricto, sí guarden relación con unos o con otros. Es, pues, dentro de ese contenido «eventual» o «disponible» donde encajan aquellas otras normas que, sin responder directamente a una previsión de ingresos o habilitación de gastos durante un ejercicio económico, bien guardan una relación directa con esos ingresos o gastos del Estado, bien responden a criterios de política económica del Gobierno, esto sí, respetando, en cualquier caso, tanto el límite previsto en el número 2 del artículo 134 de la Constitución, como el recogido en el numero 7 del mismo artículo (SSTC 65/1987, de 21 de mayo, FJ 4; 65/1990, de 5 de abril, FJ 3; y 109/2001, de 26 de abril, FJ 5).

Ahora bien, «el hecho de admitir que las Leyes de Presupuestos puedan tener un contenido que afecte a materias distintas de las que integran ese núcleo esencial (esto es, que no constituyen una previsión de ingresos o una habilitación de gastos), no significa que dentro de ese contenido eventual o no necesario, pueda tener cabida indistinta la regulación de cualquier materia» (SSTC 32/2000, de 3 de febrero, FJ 5; y 106/2001, de 26 de abril, FJ 5), porque «el principio de seguridad jurídica constitucionalmente garantizado exige que una Ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de presupuestos generales del Estado, no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE; SSTC 65/1990, de 5 de abril, FJ 3; 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4; 116/1994, de 18 de abril, FJ 8; 178/1994, de 16 de junio, FJ 5; 195/1994, de 26 de julio, FJ 2; 61/1997, de 20 de marzo, FJ 2; 174/1998, de 23 de julio, FJ 6; 203/1998, de 15 de octubre, FJ 3; 130/1999, de 1 de julio, FJ 8; 131/1999. de 1 de julio, FJ 2; 234/1999, de 16 de diciembre, FJ 5; 32/2000, de 3 de febrero, FJ 5, y 174/2000, de 15 de noviembre FJ 4)» (STC 3/2003, de 16 de enero , FJ 10). Por este motivo, «si bien nada impide, en principio, la utilización del vehículo de la Ley de Presupuestos como un instrumento para la mera adaptación circunstancial de las distintas normas, sin embargo, la realización de una modificación sustantiva o la inclusión de disposiciones de carácter general está necesitada, para salvaguardar su legitimación constitucional conforme a lo expuesto, de una conexión económica (relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno) o presupuestaria (para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto), so pena de quedar huérfana de justificación (STC 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4)» (STC 106/2001, de 26 de abril, FJ 5).

Pues bien, la aplicación de la anterior doctrina constitucional a las normas cuestionadas impide alcanzar una conclusión desfavorable a su constitucionalidad. En efecto, la determinación de las bases y tipo de cotización a los diferentes Regímenes de la Seguridad Social y, en particular y en lo que ahora nos interesa, al Régimen especial agrario, implica una medida que, no sólo guarda una relación directa con los ingresos del Estado de un concreto ejercicio económico, sino que, además, representa un elemento de la política económico-fiscal del Gobierno, que justifica por sí sola su inclusión en la Ley de Presupuestos.

7. Desechado el anterior vicio imputado a las normas cuestionadas por venir incluidas en el instrumento presupuestario, el otro problema que plantea el órgano judicial, desde esta perspectiva, es la lesión del límite constitucional previsto en el apartado 7 del art. 134 CE, que prohíbe expresamente que la Ley de presupuestos cree tributos, aunque sí permite modificarlos «cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea».

Ciertamente el artículo 134.7 CE prohíbe la creación de tributos mediante Leyes de presupuestos. Ahora bien, también es cierto que dicho precepto, como hemos anticipado anteriormente, admite su modificación cuando una ley sustantiva así lo permita, debiendo entenderse por «ley sustantiva» no sólo la ley propia reguladora de cada tributo, es decir, la norma legal por la que se crea ex novo un tributo y se configuran sus elementos esenciales, sino también «cualquier Ley (propia del impuesto o modificadora de ésta) que, exceptuando la de presupuestos, regule elementos concretos de la relación tributaria» (STC 27/1981, de 20 de julio, FJ 3). Así podemos afirmar que aunque la función propia de la Ley de Presupuestos en materia tributaria es -en principio- la de la adaptación de las normas del tributo a la realidad de cada momento, es decir, acoger las variaciones del impuesto que consistan en la mera adecuación circunstancial del mismo, sin que para ello se exija habilitación especial alguna por ley sustantiva, sin embargo ello no es óbice para que se realicen alteraciones sustanciales del mismo, en cuyo caso habrá de cumplirse con la exigencia constitucional de que la modificación aparezca prevista en una ley tributaria sustantiva (STC 27/1981, de 20 de julio, FJ 3). Admitir lo contrario supondría vulnerar uno de los principios políticos más antiguos, cual es, el de la autoimposición, o, lo que es lo mismo, establecer como principio que el consentimiento de los tributos sea consecuencia de la expresión de la voluntad general a través de los órganos democráticamente elegidos para ello y depositarios de la soberanía popular.

Pues bien, entiende el órgano judicial que los preceptos de las Leyes de Presupuestos cuestionados habrían venido a crear ex novo un tributo o una prestación patrimonial de carácter público sin que existiese previamente una normativa dirigida a configurar el sistema de cotización al Régimen especial agrario de la Seguridad Social. Ahora bien, tampoco la denuncia de este vicio puede prosperar por el motivo que pasamos a exponer. Siendo evidente que las cotizaciones al Régimen especial agrario de la Seguridad Social configuran una de las prestaciones patrimoniales de carácter público a las que hace referencia el art. 31.3 CE, al tratarse de una imposición coactiva o, lo que es lo mismo, del «establecimiento unilateral de la obligación de pago por parte del poder público sin el concurso de la voluntad del sujeto llamado a satisfacerla» (STC 185/1995, de 14 de diciembre, FJ 3), y siendo, como hemos dicho anteriormente, asimilables a los tributos (a diferencia de las prestaciones por incapacidad laboral transitoria –hoy incapacidad temporal- previstas en el art. 129.1 LGSS a que hicimos referencia en la STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 16), lo cierto es que, contrariamente a lo expuesto por el órgano judicial, no ha sido ninguna Ley de presupuestos generales del Estado la que ha configurado, ex novo, el sistema de cotización por «jornadas reales» al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social.

Dicho régimen, hemos de recordar, fue creado por la Ley 38/1966, de 31 de mayo, de Régimen especial agrario de la Seguridad Social (desarrollada por el Decreto 309/1967, de 23 de febrero), que establecía el sistema de cotización al citado Régimen -para un período de cuatro años- mediante una distribución de las cuotas entre los factores contributivos (trabajadores, empresarios, la Seguridad Social General y el Estado), fijando la forma de cotización para los empresarios mediante un sistema de jornadas teóricas (art. 42), aunque remitiéndose al Gobierno para la determinación de los tipos y bases de cotización (art. 40). Posteriormente, la Ley 41/1970, de 22 de diciembre, modificó el sistema de financiación del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social para un nuevo período de cinco años (a partir del 1 de enero de 1971), siendo desarrollada, en cuanto a cotizaciones empresariales, por el Decreto 143/1971, de 28 de enero, por el que se regulaba el procedimiento de determinación de las jornadas teóricas como dato básico para la distribución de la cuota empresarial del Régimen especial agrario de la Seguridad Social, que fijaba las cuotas empresariales a abonar por cada sujeto pasivo (cuotas que luego serían fijadas para cada ejercicio posterior por las Ordenes de 26 de julio de 1972, 30 de mayo de 1973, 1 de marzo de 1974, 17 de febrero de 1975, 23 de junio de 1976, 20 de junio de 1977 y 19 de mayo de 1978). Esas normas legales -las Leyes 38/1966 y 41/1970- fueron refundidas en un sólo texto por el Decreto 2123/1971, de 23 de julio, que quedaría posteriormente derogado por el Real Decreto-ley 36/1978, de 16 de noviembre, que facultaba, además, al Gobierno a modificar las normas de cotización. Autorización en virtud de la cual el Real Decreto 1134/1979, de 4 de mayo, fijó la cotización empresarial, esta vez mediante la aplicación de un 2 por 100 a las jornadas reales realizadas por los trabajadores. Desde 1980 hasta 1991 la regulación de la cotización al Régimen especial agrario se vino fijando mediante Reales Decretos, que determinaban el tipo de cotización aplicable sobre unas bases que coincidían con las mínimas establecidas para el Régimen general en la propia norma reglamentaria (Reales Decretos 107/1980, de 18 de enero; 133/1981, de 23 de enero; 125/1982, de 15 de enero; 92/1983, de 19 de enero; 46/1984, de 4 de enero; 1/1985, de 5 de enero; 2475/1985, de 27 de diciembre; 41/1987, de 16 de enero; 1683/1987, de 30 de diciembre; 24/1989, de 13 de enero; 234/1990, de 23 de febrero; y 9/1991, de 11 de enero). Es, entonces, a partir de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1992, cuando se incorpora al contenido de las distintas Leyes de Presupuestos la fijación de los tipos y bases de cotización que desde la década de los setenta venía haciéndose por normas reglamentarias. Y es con el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, por el que se autoriza a la Ley de presupuestos generales del Estado de cada año a la fijación de “las bases y tipos de cotización a la Seguridad Social” (art. 16).

Pues bien, si el objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad ha quedado limitado a la normativa vigente en los ejercicios 1995 a 1999, que daba cobertura a las cotizaciones empresariales al régimen especial agrario cuya devolución solicita la parte actora en el proceso a quo (en concreto, entre junio de 1995 y diciembre de 1999), a la luz de la evolución legislativa relatada anteriormente es patente la manifiesta carencia de contenido constitucional del vicio imputado por el órgano planteante. Y decimos que es evidente, en primer lugar, porque el sistema de cotización cuestionado tuvo un origen legal tanto en su creación como en la determinación de sus elementos esenciales, sin perjuicio de que, conforme a las características de la época en la que surge, tuviese una importante participación, en la concreción de algunos de los elementos esenciales, la normativa reglamentaria. No obstante, aun siendo cierto que la Constitución vino posteriormente a establecer en el art. 31.3 CE el principio de reserva de ley en materia de prestaciones patrimoniales de carácter público, también lo es que este Tribunal ha venido manteniendo la doctrina de que no pueden anularse disposiciones legales o reglamentarias anteriores ni por la ausencia de requisitos luego exigidos por la Constitución para su aprobación y que, entonces, no podían cumplirse por inexistentes, ni por el hecho de que la Constitución haya exigido un determinado rango para la regulación de tales materias, pues la reserva de ley no puede aplicarse retroactivamente (SSTC 11/1981, de 8 de abril, FJ 5; 15/1981, de 7 de mayo, FJ 7; 27/1981, de 20 de julio, FJ 3; 36/1982, de 16 de junio, FJ 3; 83/1984, de 24 de julio, FJ 5; 101/1984, de 8 de noviembre, FJ 4; 42/1987, de 7 de abril, FJ 3; 122/1987, de 14 de julio, FJ 2; 101/1988, de 8 de junio, FJ 5; 219/1989, de 21 de diciembre, FJ 2; 83/1990, de 4 de mayo, FJ 2; 177/1992, de 2 de noviembre, FJ 2; 111/1993, de 25 de marzo, FJ 4; y 194/1998, de 1 de octubre, FJ 6).

Pero es que, en segundo lugar, aun siendo cierto que, tras la entrada en vigor de la Constitución, fue una norma reglamentaria —el Real Decreto 1134/1979— la que modificó la forma de determinación de las cotizaciones empresariales al citado régimen especial agrario, también lo que es que dicha regulación vino a incorporarse posteriormente a una norma con rango legal, cual era, la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1992, situación ésta que vino a sanar el posible vicio o defecto de origen.

Y tampoco hay una modificación por Ley de presupuestos de una prestación patrimonial de carácter público sin contar con la consiguiente habilitación legal de una ley tributaria sustantiva, pues aun cuando la Ley 31/1991 vino a modificar elementos esenciales de una prestación patrimonial, como eran la base y el tipo de cotización, sin contar con la previa y preceptiva autorización de una ley sustantiva, sin embargo, desde la aprobación del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 24 de junio, existe esa habilitación a la Ley de presupuestos para la modificación de las bases y tipo de cotización de todos los regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social (art. 16), lo que viene a sanar la falta de autorización inicial, pues dicho texto con rango legal puede considerarse, en materia de cotizaciones, como una de las normas sustantivas a las que se refiere el citado precepto constitucional.

En suma, tras la aprobación de la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1995, y por tanto desde el día 1 de enero de 1995, las bases y tipos de cotización al régimen especial agrario de la Seguridad Social gozan, no sólo de la suficiente cobertura legal, sino de la necesaria habilitación por una norma sustantiva para su modificación por la Ley de presupuestos generales del Estado en cada ejercicio económico. En consecuencia, dado que los ejercicios objeto de controversia en el proceso a quo se limitan a los años 1995 a 1999, y en este margen temporal la normativa de cobertura carece, como hemos visto, de vicio alguno, no cabe sino inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Madrid, a veinte de julio de dos mil cuatro.