

LIMITES CONSTITUCIONALES AL CONTENIDO MATERIAL DE LAS LEYES
DE PRESUPUESTOS DEL ESTADO

Tesis que presenta Juan Antonio Toscano Ortega en la
Facultad de Derecho de la Universidad Pompeu Fabra para la
obtención del grado de Doctor

Director de la tesis: Prof. Dr. Marc Carrillo

Barcelona, septiembre de 2002

CAPÍTULO SÉPTIMO. LA UTILIZACIÓN CONJUNTA DE LOS FUNDAMENTOS DE ESTA DOCTRINA CONSTITUCIONAL. LA DEFENSA DE UNA CONCEPCIÓN AMPLIA DEL CONTENIDO DE ESTAS LEYES. SOLUCIONES FRENTE A SU DESBORDAMIENTO MATERIAL. LÍMITES CONSTITUCIONALES AL CONTENIDO DE LAS LEYES DE PRESUPUESTOS AUTONÓMICAS Y DE ACOMPAÑAMIENTO.

ÍNDICE.

I. La utilización, importancia e interconexión de los fundamentos de esta doctrina constitucional.

1. Presentación.
2. La utilización (conjunta o no).
3. La importancia (mayor o menor fuerza).
4. La interconexión.

II. La consideración de esta doctrina como representativa de una retricción constitucional injustificada de las competencias del poder legislativo.

1. Presentación.

2. Los límites implícitos al contenido de las leyes de presupuestos (según la doctrina constitucional), los condicionamientos materiales que impone la Constitución al contenido de las leyes y la libertad de configuración normativa del legislador.

A) La deducción implícita de límites al contenido material de las leyes de presupuestos y los límites constitucionales impuestos al contenido material de las leyes. Referencia a la reserva de ley.

B) La interpretación y creación de normas por la jurisprudencia constitucional y el poder de configuración normativa del legislador.

C) El Tribunal Constitucional y el legislador democrático frente a la técnica legislativa. El tratamiento constitucional del desbordamiento material de las leyes de presupuestos.

III. La defensa de una concepción amplia del contenido de las leyes de presupuestos estatales.

IV. Algunas soluciones frente al desbordamiento material de las leyes de presupuestos estatales.

1. Desde la propia jurisprudencia constitucional sobre límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos.

2. Desde el Derecho positivo.

3. Desde las reglas de la técnica legislativa que atienden al contenido y estructura de las leyes.

4. Otras soluciones.

V. Límites constitucionales al contenido material de las leyes de presupuestos autonómicas y de las leyes de acompañamiento presupuestarias.

1. La cuestión de la aplicabilidad a las leyes de presupuestos autonómicas del artículo 134 CE y de la doctrina constitucional sobre el precepto.

A) La doctrina del Tribunal Constitucional.

B) Las disidencias frente a esta doctrina.

C) Un comentario a esta doctrina constitucional.

D) Referencias al Derecho comparado.

E) Una valoración final.

2. El contenido de las leyes de acompañamiento presupuestarias (estatales y autonómicas).

A) La eclosión de estas leyes. Algunas experiencias en Derecho comparado. La práctica legislativa española.

B) Los elementos que vienen configurando en la práctica estas leyes (naturaleza jurídica, contenido y procedimiento).

C) Los problemas constitucionales que pudieran presentar estas leyes.

D) El futuro de esta modalidad legislativa: algunas soluciones.

E) Una valoración final.

I. La utilización, importancia e interconexión de los fundamentos de esta doctrina constitucional.

1. Presentación.

Para entender la forma de operar del Tribunal Constitucional cuando afronta la posible vulneración del artículo 134.2 CE creemos que deben ser objeto de distinción dos aspectos: su doctrina y los fundamentos de la misma. Nos explicamos. El Tribunal elabora una doctrina acerca de los límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos con la cual afronta el problema del desbordamiento material de las leyes de presupuestos estatales. Esta doctrina se nutre de dos criterios (la "conexión material" y "justificación de la inclusión", que permiten deslindar el contenido tolerado y vedado de estas normas), siendo tres los principios que la fundamentan (la función constitucional, la especialidad procedimental y la seguridad jurídica). Al aplicar esa doctrina al caso concreto, el Tribunal utiliza ese test (conexión material-justificación de la inclusión); si la norma no lo supera, declara su inconstitucionalidad por vulnerar el artículo 134.2 CE (por indebida inclusión en ley de presupuestos). Hasta aquí la manera de actuar del Tribunal resulta clara. Sin embargo, lo que no aclara el Tribunal es si la norma que no pasa aquel test, ¿ha de ser necesariamente contraria a la función constitucional, a la especialidad procedimental y/o a la seguridad jurídica?. En relación a este aspecto, en su dilatada jurisprudencia el Tribunal en algunas resoluciones se limita a aplicar el test; pero en otras, además, examina si la norma impugnada "puede ser contraria" a todos o alguno/s de los principios que sustentan esa doctrina¹. En las páginas que siguen, nos referimos a la (que

¹ Creemos que la manera de actuar del Tribunal no siempre es diáfana ni uniforme. Dos son las variables en el *modus operandi* del Tribunal en esta jurisprudencia.

Primera. Basta la verificación de si la norma controvertida cumple las dos condiciones que integran su doctrina. Sin necesidad, pues, de analizar si los principios que fundamentan su doctrina (función constitucional, especialidad procedimental y seguridad jurídica) resultan vulnerados. El alcance de éstos, individual o conjuntamente considerados, no va más allá de la mera fundamentación de la doctrina constitucional, que integra aquellos requisitos (conexión material y justificación de la inclusión).

Segunda. Además del examen de si la norma cumple las dos referidas condiciones, es necesario analizar si la norma impugnada respeta o no aquellos fundamentos, aislada o cumulativamente considerados. Aquí, éstos se convierten en parámetros de constitucionalidad.

consideramos importante) cuestión de la utilización (cumulativa o no), fuerza (mayor o menor) e interconexión de esos tres fundamentos.

2. La utilización (conjunta o no).

Hemos descrito que en sus resoluciones el Tribunal ha utilizado de forma conjunta tres principios diferentes para fundamentar la necesidad de establecer límites materiales al contenido de estas leyes: la función constitucional, la especialidad procedimental y la seguridad jurídica. Desde luego, se trata de criterios de diferente alcance teórico. No es lo mismo sostener que la ley de presupuestos sólo puede acoger regulaciones de materias relativas a su función constitucional, que defender que esta ley únicamente puede contener preceptos que, referidos a materias integrantes de ese contenido mínimo o eventual, no menoscaben las facultades de tramitación y enmienda de las Cortes Generales, ni supongan un atentado contra la seguridad jurídica². En otras palabras, es posible que la inclusión en leyes presupuestarias de regulaciones concernientes a materias no presupuestarias (o que no integran el contenido eventual definido por el Tribunal) pueda vulnerar por ejemplo el artículo 134.2 CE, pero no el artículo 66.2 CE o el artículo 9.3 CE. Lo que defendemos es que se trata de criterios de diferente alcance teórico, que bien pudieran actuar de forma autónoma y separada (y no necesariamente de forma cumulativa, como ha considerado el Tribunal) para fundamentar esta doctrina constitucional.

Ahora bien, de admitir esto último nos encontraríamos frente a un cambio (que no una matización) en la doctrina del Tribunal³.

² Seguimos a Viver Pi-Sunyer, C., "La función presupuestaria en la jurisprudencia constitucional", *Parlamento y Justicia Constitucional*, Pau Vall, F. (Coord.), Pamplona, 1997, pp. 562-564.

³ Un ejemplo de lo expuesto se encuentra en la STC 61/1997. El precepto impugnado (la Disposición adicional quinta de la Ley 31/1991, de PGE para 1992, sobre fijación de un nuevo plazo de delegación legislativa al Gobierno, una vez caducado el inicialmente concedido, para elaborar un Texto Refundido de las disposiciones estatales vigentes sobre suelo y ordenación urbana), pese a la decisión del Tribunal, difícilmente puede defenderse que guarde una vinculación suficiente con la función que la Constitución encomienda a las leyes presupuestarias estatales; por lo tanto, y conforme a la jurisprudencia constitucional precedente, bien pudiera haber sido declarado inconstitucional. En cambio, ese mismo precepto resulta claro que no restringe las competencias parlamentarias y que no afecta a la seguridad jurídica. Así las cosas, es posible que la inclusión en leyes presupuestarias de regulaciones materiales que no integran el contenido mínimo o eventual (definido por el Tribunal) pueda atentar, por ejemplo, contra el artículo 134.2 pero no contra los artículos 66.2 o 9.3 CE. Por tanto, lo que defendemos es que esos tres criterios pueden operar como criterios autónomos y no necesariamente de forma cumulativa como ha considerado el Tribunal. Ahora bien, de admitir esto estaríamos frente a un cambio en la doctrina del Tribunal. Como ya hemos dicho

Si en un futuro el Tribunal considera y utiliza en su doctrina esos tres criterios como autónomos, creemos que debería desarrollarlos. Por ejemplo, acerca de la seguridad jurídica, si decide seguir utilizando este criterio como *ratio decidendi*, habría de profundizar (como apuntamos) acerca del "grado de conexión con la materia codificada".

3. La importancia (mayor o menor fuerza).

A estos criterios no siempre el Tribunal les ha otorgado la misma importancia o fuerza⁴. Los mismos vienen configurados en la jurisprudencia constitucional, según el caso, como *ratio decidendi*, como argumentos de carácter subsidiario, o simplemente se omiten.

Presentamos un breve balance de la evolución jurisprudencial al respecto. En las primeras resoluciones (de la 27/1981 a la 96/1990), la *ratio decidendi* se centra casi exclusivamente en las limitaciones que sufren las Cortes en la tramitación y enmienda de estas leyes (SSTC 27/1981, 65/1987 y 134/1987)⁵, si bien el Tribunal también alude a la función presupuestaria (SSTC 27/1981

(en nuestro estudio "Balance de la jurisprudencia constitucional sobre el contenido de la ley de presupuestos generales del Estado: a propósito de la STC 61/1997 (Ley del Suelo)", *REDC*, núm. 54, 1998, p. 309): "en el caso concreto de la STC 61/1997 se defiende que la Disposición final quinta de la Ley de PGE para 1992 que habilitaba al Gobierno para elaborar un texto refundido en materia urbanística guarda una lejana relación con el contenido que, según el Tribunal, puede albergar la ley de presupuestos, sin que ese precepto restrinja las competencias del poder legislativo ni lesione la seguridad jurídica. Hubiera sido ésta una muy buena oportunidad para que el Tribunal hubiera cambiado su doctrina en el sentido de utilizar de forma autónoma y por separado esos tres parámetros de constitucionalidad".

⁴ A ello vienen a referirse: Cubero Truyo, A.M., *La simplificación del ordenamiento tributario (desde la perspectiva constitucional)*, Madrid, 1997, pp. 87-91; Jiménez Díaz, A., "Ley de Presupuestos: Seguridad Jurídica y principios de relación entre normas", *REDF*, núm. 82, 1994, p. 315; Viver Pi-Sunyer, C., "La función presupuestaria en la jurisprudencia constitucional", *Parlamento y Justicia Constitucional*, Pau Vall, F. (Coord.). Pamplona, 1997, pp. 558-567.

Incluso lo reconoce expresamente el propio Tribunal en algunas resoluciones. En su sentencia 131/1999 (plan de recuperación de espacios en oficinas judiciales), al recordar su doctrina, manifiesta (FJ. 2) que la *ratio decidendi* de su sentencia 65/1987 (incompatibilidad de pensiones y haberes activos, e integración de personal de diferentes Administraciones y Organismos en diversos regímenes del Sistema de Seguridad Social) fue la especialidad procedimental; y en la sentencia 65/1990 (incompatibilidad de pensiones y haberes activos), la seguridad jurídica.

O en la STC 116/1994 (que si bien se pronuncia acerca de reformas tributarias en leyes de presupuestos autonómicas, recuerda su doctrina sobre límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos estatales); en ésta, el criterio procedimental se configura expresamente como el más relevante o de mayor peso (FJ. 8: este Tribunal "ha reconocido la existencia de ciertos límites materiales a su contenido derivados de la exigencia del principio de seguridad jurídica y, sobre todo, de las <peculiaridades> o <especificidades> de su tramitación parlamentaria y, más concretamente, de las restricciones de las facultades de los órganos legislativos en relación con la tramitación de otros proyectos o proposiciones de ley".

⁵ En la STC 27/1981 (valoración de participaciones en el capital social de entidades jurídicas que no cotizan en bolsa y que han regularizado su balance, y mutualismo administrativo) sostiene que los límites materiales que la Constitución establece para las leyes de presupuestos provienen de las limitaciones de su tramitación y enmienda que sufren las Cortes Generales (FJ. 2). En la posterior STC 65/1987 (incompatibilidad de pensiones y haberes activos, e integración de personal de diferentes Administraciones y Organismos en diversos regímenes del Sistema de Seguridad Social), nuevamente fundamenta los límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos en las peculiaridades del procedimiento presupuestario y en la limitación de la actuación del Parlamento (FJ. 3); buena muestra de ello es el contenido del fallo (FJ. 6): "A la vista de los criterios expuestos, no puede apreciarse que la inclusión de la regulación contenida en la Disposición adicional quinta en la Ley de Presupuestos se halle en contradicción con los mandatos constitucionales, o que suponga una indebida restricción a las potestades de enmienda de las Cámaras por no encontrarse en relación directa con las previsiones de ingresos o habilitaciones de gastos". Por último, en la sentencia 134/1987 (fijación de un límite máximo del importe de las pensiones causadas para el año 1984), nuevamente, la *ratio decidendi* se encuentra en las peculiaridades del procedimiento presupuestario (FJ. 6, *in fine*).

y 65/1987)⁶ y a la seguridad jurídica (SSTC 65, 66 y 67/1990)⁷. En otras resoluciones no se refiere a ninguno de esos criterios, limitándose a apreciar si la norma impugnada guarda relación con los gastos presupuestarios (SSTC 84/1982, 63/1986, 188/1988 y 96/1990)⁸.

Una vez se consolida su doctrina a partir de la sentencia 76/1992, la *ratio decidendi* la centra en la función constitucional (SSTC 76/1992 y 178/1994)⁹, la especialidad procedimental (STC 83/1993)¹⁰ o la seguridad jurídica (76/1992 y 195/1994)¹¹, o en los tres cumulativamente (STC 61/1997)¹². En otras resoluciones, hace referencia a esos criterios al describir su doctrina, pero no pone énfasis en ninguno¹³.

En los votos particulares se pone el acento de forma

⁶ En la sentencia 27/1981 (valoración de participaciones en el capital social de entidades jurídicas que no cotizan en bolsa y que han regularizado su balance, y mutualismo administrativo), aunque no hable expresamente de función constitucional, el Tribunal define esta ley como vehículo de dirección y orientación de la política económica y califica la función presupuestaria del artículo 66.2 CE como una competencia específica, desdoblada de la genérica potestad legislativa del Estado (FJ. 2). Esto se reproduce en la posterior STC 65/1987 (incompatibilidad de pensiones y haberes activos, e integración de personal de diferentes Administraciones y Organismos en diversos regímenes del Sistema de Seguridad Social) (FJ. 3).

⁷ En las sentencias 65, 66 y 67/1990 (incompatibilidad de pensiones y haberes activos en sucesivas leyes de presupuestos), el Tribunal alude por vez primera a la seguridad jurídica (FJ. 3: "tampoco cabe descartar que la regulación injustificada de una materia no estrictamente presupuestaria mediante las Leyes anuales de Presupuestos pueda, por la incertidumbre que origina, afectar al principio de seguridad jurídica"). Por el tratamiento que el Tribunal en estas resoluciones dispensa a la seguridad jurídica (mera alusión), no podemos estar de acuerdo con la afirmación posterior del Tribunal, en su sentencia 131/1999, en donde recuerda (FJ. 2) que la seguridad jurídica se configura como *ratio decidendi* en las SSTC 65, 66 y 67/1990.

⁸ En las SSTC 84/1982 (transferencia de servicios del Estado a las Corporaciones Locales), 63/1986 (fijación de un límite máximo de las retribuciones de personal al servicio de las CCAA y de los organismos dependientes de las mismas), 188/1988 (incompatibilidad de pensiones y haberes activos) y 96/1990 (fijación de un límite máximo al aumento de las retribuciones del personal del sector público), guarda silencio el Tribunal acerca de esos criterios de fundamentación. Limita su argumentación a verificar si media relación entre las normas controvertidas y la materia presupuestaria.

⁹ En la sentencia 76/1992 (autorización judicial para entrar en el domicilio del deudor previa acreditación de la deuda tributaria), FJ. 4a, utiliza la "función específica y constitucionalmente definida en el artículo 134.2 CE" como criterio para el acotamiento material de estas leyes. En parecido sentido, la sentencia 178/1994 (supresión de las Cámaras de la Propiedad Urbana como corporaciones de Derecho Público), FJ. 5.

¹⁰ En la sentencia 83/1993 (límite de la cuantía del reconocimiento, actualización y concurrencia de pensiones públicas, en diversas leyes de presupuestos), nuevamente el Tribunal pone especial énfasis (FJ. 3) en las peculiaridades procedimentales de estas leyes.

¹¹ En la sentencia 76/1992 (autorización judicial para entrar en el domicilio del deudor previa acreditación de la deuda tributaria), FJ. 4a, el Tribunal excluye del contenido de estas leyes las "normas típicas del Derecho codificado", por la inseguridad jurídica que implica su modificación a través de esta vía. En el mismo sentido, la STC 195/1994 (facultades tributarias de comprobación e investigación), FJ. 2.

¹² En la sentencia 61/1997 (prórroga de la delegación legislativa para elaborar el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana), el Tribunal aporta en su doctrina los tres elementos, también el Derecho codificado, a los que parece otorgar la misma relevancia (FJ. 2b). Además, por vez primera, en la aplicación de la doctrina al caso concreto analiza si la disposición vulnera la función constitucional de estas leyes, restringe las competencias del poder legislativo o daña la seguridad jurídica.

¹³ En algunas sentencias, el Tribunal se refiere a la función constitucional y a las particularidades del procedimiento parlamentario de aprobación de estas leyes, pero no a la seguridad jurídica. Ello ocurre en la STC 237/1992 (fijación de un incremento global de las retribuciones del personal al servicio de las CCAA y las Corporaciones Locales, y la prohibición de financiar con dinero público mutualidades no integradas en la Seguridad Social), FJ. 3. Y en la reciente sentencia 109/2001 (prelación de créditos, en concreto la preferencia de la Seguridad Social en el cobro de sus créditos), FJ. 5.

Pero en un mayor número de resoluciones, el Tribunal se refiere conjuntamente a esos tres criterios de fundamentación de su doctrina (función constitucional, especialidad procedimental y seguridad jurídica). Así, la STC 16/1996 (atribuciones y facultades de los Consorcios de las Zonas Francas), FJ. 6; la STC 203/1998 (reforma del sistema sanitario de atención primaria, en concreto, reglas para la provisión de puestos de trabajo del personal sanitario), FJ. 3; la STC 131/1999 (plan de recuperación de espacios en oficinas judiciales), FJ. 2; la STC 234/1999 (fijación de la edad determinante del pase a la situación administrativa de segunda actividad de funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía), FJ. 4; la STC 32/2000 (creación de un complemento retributivo para altos cargos), FJ. 5.

particular en las especialidades procedimentales¹⁴ y, sobre todo, en la seguridad jurídica¹⁵ (en ningún caso, en la función constitucional, individualmente considerada). Pero también de forma conjunta y cumulativa en los tres criterios¹⁶.

En la doctrina, por lo general, se ha otorgado mayor peso a la seguridad jurídica¹⁷; pero no faltan autores que encuentran el fundamento principal de esta doctrina constitucional en la función constitucional¹⁸ o en las especialidades procedimentales¹⁹. También hay quienes sitúan en el mismo plano los tres criterios²⁰.

Desde nuestro punto de vista (como expusimos), el fundamento más fuerte de cara a evitar el desbordamiento material de las leyes de presupuestos (y, consiguientemente, para identificar límites materiales al contenido de estas normas) se encuentra en la seguridad jurídica. Éste sería también el fundamento más fuerte de esta doctrina constitucional²¹. Nos explicamos. La

¹⁴ En la STC 32/2000 (creación de un complemento retributivo para altos cargos), el magistrado M. Jiménez de Parga y Cabrera (al que adhiere R. de Mendizábal Allende) incide en las peculiaridades procedimentales de estas leyes en el marco de la forma de gobierno que configura la Constitución española.

¹⁵ En la STC 32/2000 (creación de un complemento retributivo para altos cargos), en diferentes votos particulares los magistrados P. García Manzano, J.D. González Campos (al que se adhiere V. Conde Martín de Hijas) y M. Jiménez de Parga y Cabrera (al que se adhiere R. de Mendizábal Allende) inciden en la seguridad jurídica, concretamente en la protección de la codificación. Y en la sentencia 109/2001 (preferencia de la Seguridad Social en el cobro de sus créditos), el voto particular de V. Conde Martín de Hijas (al que prestan su adhesión P. García Manzano, F. Garrido Falla y G. Jiménez Sánchez), donde pone especial énfasis en la codificación y en la seguridad jurídica, fundamento éste (según sus propias palabras) de la doctrina del Tribunal sobre el artículo 134.2 CE.

¹⁶ Ello ocurre en los votos particulares formulados por L. López Guerra en las SSTC 76/1992 (autorización judicial para entrar en el domicilio del deudor previa acreditación de la deuda tributaria), 178/1994 (supresión de las Cámaras de la Propiedad Urbana como Corporaciones de Derecho Público) y 195/1994 (facultades tributarias de comprobación e investigación), a los que se adhiere en los dos últimos P. Cruz Villalón.

¹⁷ Véase: Cubero Truyo, A.M., *La simplificación del ordenamiento tributario (desde la perspectiva constitucional)*, Madrid, 1997, pp. 89-91; Ferreiro Lapatza, J.J., "Derecho presupuestario y técnica legislativa", *REDF*, núm. 87, 1995; Gil Cremades, R., "Ley de Presupuestos y Seguridad Jurídica (Sobre la Sentencia 76/1992 del Tribunal Constitucional)", *RCG*, núm. 27, 1992, pp. 67 y ss; Herrera Molina, P.M., de Prada García, A., "Los preceptos de la L.G.T. modificados por leyes de presupuestos: ¿Una bomba de relojería jurídica?", *RDFHP*, núm. 227, 1993, pp. 823 y ss; Jiménez Díaz, A., "Ley de Presupuestos. Seguridad jurídica y principios de relación entre normas", *REDF*, núm. 82, 1994, p. 315; López Martínez, J., "El contenido de la Ley de Presupuestos. ¿Sin solución definitiva?", *Tribuna Fiscal*, 1995, pp. 35 y ss; Magariños Blanco, V., *La seguridad jurídica y el Estado de Derecho en España*, 2ª ed., Sevilla, 1993; Palma Fernández, J.L., *La seguridad jurídica ante la abundancia de normas*, Madrid, 1997; Pulido Quecedo, M., "El control jurídico-constitucional en materia de técnica legislativa", *Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 12, 1999.

¹⁸ Por ejemplo, Barcelona Llop, J., "Principio de legalidad y organización administrativa (Gobierno, Administración, Ley y reserva de ley en el artículo 103.2 de la Constitución)", *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Tomo III, Madrid, 1991; Martínez Lago, M.A., *Ley de Presupuestos y Constitución (Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria)*, Valladolid, 1998.

¹⁹ Véase: Abad Pérez, J.J., "Antecedentes y documentación necesarias para pronunciarse sobre los proyectos de ley de presupuestos", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989; González del Campo, L., "Las Leyes de Presupuestos en la Constitución española de 1978: configuración constitucional y límites materiales", *RDFHP*, núm. 236, 1995, pp. 373 y ss; Hinojosa Torralvo, J.J., "La Ley de Presupuestos. Función, contenido y límites", *REDF*, núm. 62, 1989; Menéndez Moreno, A., *La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado*, Valladolid, 1988, p. 79.

²⁰ Cazorla Prieto, L.M., *Las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario. Sus problemas de constitucionalidad*, Madrid, 1998; del mismo autor, "La codificación como función de los poderes públicos en el Estado contemporáneo. El caso español", *Seguridad jurídica y codificación*, Madrid, 1999, pp. 31-71; Torres Muro, I., "Las peculiaridades de la ley de presupuestos en la reciente jurisprudencia constitucional", *REDC*, núm. 49, 1997.

²¹ Aunque no desconocemos que en muchas resoluciones el Tribunal no acude a la seguridad jurídica o parece otorgar mayor peso a los criterios funcional y/o procedimental.

especialidad procedimental (las particularidades de la tramitación parlamentaria de estas leyes) podemos entenderla como una manifestación más de lo que el Tribunal ha llamado función constitucional de las leyes de presupuestos, en el sentido de que constituyen una peculiaridad más de estas leyes. A su vez, podemos interpretar que en el planteamiento del Tribunal Constitucional la inconstitucionalidad de una ley contraria a su función constitucional proviene de la vulneración de la seguridad jurídica (artículo 9.3 CE). Esta interpretación viene abonada por la reiterada proclamación del Tribunal, desde su sentencia 76/1992, de que "la certeza del Derecho exige que una ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de Presupuestos Generales del Estado, no contenga más disposiciones que las que corresponde a su función constitucional"²².

4. La interconexión.

Hemos visto que los criterios funcional, procedimental y de la seguridad jurídica vienen configurados bien como fundamentos de la referida doctrina constitucional, bien como parámetros en el marco de la aplicación de la misma al caso concreto. Desde ambas perspectivas, esos criterios presentan relaciones de conexión²³. Desde nuestro punto de vista, como acabamos de exponer, en esta jurisprudencia constitucional la especialidad procedimental se incardinaria en la función constitucional, y ésta, a su vez, en la seguridad jurídica, que se erigiría como el fundamento de mayor peso para justificar la reducción material de la ley de presupuestos.

²² Acerca del fundamento "último" de esta doctrina constitucional, véase: Cubero Truyo, A.M., *La simplificación del ordenamiento tributario (desde la perspectiva constitucional)*, Madrid, 1997, pp. 89-91; Jiménez Díaz, A., "Ley de Presupuestos: Seguridad Jurídica y principios de relación entre normas", *REDF*, núm. 82, 1994, p. 315; Martínez Lago, M.A., *Ley de Presupuestos y Constitución (sobre la singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria)*, Valladolid, 1998, p. 131.

²³ Al respecto, los apartados III.2.A.c del Capítulo Tercero (función constitucional), III.3 del Capítulo Cuarto (especialidad procedimental) y III.3 del Capítulo Sexto (seguridad jurídica).

Desde la primera de esas perspectivas (fundamentos de la doctrina constitucional), sólo están ausentes los vínculos entre el criterio procedimental y la seguridad jurídica. Así, el criterio funcional en ocasiones se vincula o asocia a las especialidades del procedimiento presupuestario (SSTC 76/1992, FJ. 4a; 237/1992, FJ. 3; 178/1994, FJ. 5; 16/1996, FJ. 6; 61/1997, FJ. 2b; 203/1998, FJ. 3; 131/1999, FJ. 2; 234/1999, FJ. 4; 109/2001, FJ. 5) y a la seguridad jurídica (SSTC 76/1992, FJ. 4a; 195/1994, FJ. 2; 16/1996, FJ. 6; 61/1997, FJ. 2b; 131/1999, FJ. 2; 234/1999, FJ. 4; 32/2000, FJ. 5).

Y en tanto que parámetros o cánones de constitucionalidad, el Tribunal los utiliza en algunas ocasiones a la vez: la función constitucional junto a la especialidad procedimental (SSTC 61/1997, FJ. 2b; 234/1999, FJ. 4) y a la seguridad jurídica (SSTC 76/1992, FJ. 4b; 61/1997, FJ. 2b); asimismo, la especialidad procedimental y la seguridad jurídica (SSTC 61/1997, FJ. 2b; 234/1999, FJ. 4).

II. La consideración de esta doctrina como representativa de una retricción constitucional injustificada de las competencias del poder legislativo.

1. Presentación.

Sostenemos que la doctrina constitucional sobre límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos del Estado restringe sin apoyo constitucional suficiente las competencias del poder legislativo. El Tribunal, con esta doctrina, ha ido más allá de la norma constitucional objeto de interpretación. Esta "creación normativa" no casa con el principio democrático y la posición constitucional tanto de las Cortes Generales como del propio Tribunal Constitucional.

2. Los límites implícitos al contenido de las leyes de presupuestos (según la doctrina constitucional), los condicionamientos materiales que impone la Constitución al contenido de las leyes y la libertad de configuración normativa del legislador.

A) La deducción implícita de límites al contenido material de las leyes de presupuestos y los límites constitucionales impuestos al contenido material de las leyes. Referencia a la reserva de ley.

Frente al postulado de la doctrina clásica liberal de la ilimitación del ámbito material de las leyes²⁴, las actuales Constituciones continentales europeas, también la española,

²⁴ Doctrina que puede sintetizarse en las siguientes palabras de Carré de Malberg (*Teoría General del Estado*, México, 2ª ed., 1998, pp. 309-310): "El campo de la ley es, en efecto, ilimitado. Y lo es no solamente en el sentido de que la Constitución no indica materias que se excluyan de la potestad legislativa y se reserven a la competencia administrativa, de donde resulta que el legislador puede extender a su arbitrio su actividad a cualquier clase de objetos, sino también que el campo de la ley es indefinido, al no enumerar limitativamente la Constitución materias que hayan de reservarse especialmente, lo que hubiera determinado, en sentido inverso, para la autoridad administrativa la facultad de estatuir respecto a aquellos objetos no comprendidos en dicha enumeración". Santamaría Pastor, J.A. (*Fundamentos de Derecho Administrativo*, tomo I, Madrid, 1988, pp. 535-537) señala las reglas básicas que conforman este postulado clásico: "primera, cualquier objeto o relación de la vida social es susceptible de ser regulado por una ley; no hay materia alguna que la ley no pueda normar (salvo, claro está, las que por su naturaleza son insusceptibles de regulación jurídica, como los pensamientos no expresados por los hombres, o los fenómenos naturales. Segunda, no hay campo alguno reservado a la normación de otros poderes del Estado (especialmente, el ejecutivo) por la Constitución, de forma tal que, en ellos, el poder legislativo carezca de potestad o competencia. Y tercera, las reservas de ley (concepto al que se aludirá más adelante) no tienen carácter limitativo: el que la Constitución exija que determinadas materias sean reguladas precisamente por ley no supone que la ley sólo pueda normar dichas materias que le están reservadas; ha de normarlas necesariamente (ella, y ninguna otra norma), pero puede regular también otras cualesquiera otras materias que la Constitución no le reserve, expresa o implícitamente".

imponen límites al legislador²⁵. Bien sabido es que el legislador democrático se encuentra sólo vinculado al Ordenamiento constitucional, de manera que no son aceptables otros límites a su actuación. Por lo que aquí interesa, ello comporta que la validez de una norma legal resulta de la adecuación de su contenido material²⁶ a los preceptos constitucionales. La cuestión de fondo consiste en cómo debe interpretarse el Ordenamiento constitucional para identificar los condicionamientos materiales impuestos al contenido de las leyes. En la doctrina, hay posturas de diverso alcance; desde las que consideran que no hay más límites que los expresamente contemplados en la Constitución hasta aquéllas que interpretan más ampliamente o de forma más abierta el Ordenamiento constitucional²⁷. El problema, claro está, se centra en la admisibilidad o no de límites materiales al contenido de las leyes a los que se llega por deducción implícita, no por reconocimiento expreso o literal (*expressis verbis*) de la Constitución. La jurisprudencia constitucional está siendo la encargada de identificar en último término esos límites materiales al contenido de las leyes.

Desde la doctrina se reivindica que esa labor hermenéutica debe conjugar dos aspectos: la libertad de configuración del legislador con los límites materiales específicos al contenido de las leyes previstos en la Constitución²⁸. En este contexto,

²⁵ Así, el artículo 9.1 CE ("Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico"), que se inspira en el artículo 20.3 GG ("El poder legislativo está sometido al ordenamiento constitucional; los poderes ejecutivo y judicial a la Ley y al Derecho").

²⁶ Acerca del "concepto jurídico de materia", véase Viver Pi-Sunyer, C., *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Barcelona, 1ª ed., 1989, pp. 25-26.

²⁷ Un ejemplo: los llamados límites inherentes o consustanciales a la propia esencia de la ley, sobre todo, su generalidad, abstracción y certeza. Tales límites difícilmente pueden catalogarse como parámetros o cánones de constitucionalidad sino existe previsión constitucional inequívoca al respecto. También a título de ejemplo, la exigencia de certeza (en su faceta de claridad y precisión) de una ley que establezca sanciones penales o administrativas o que afecte a derechos fundamentales constituye canon de constitucionalidad. En cambio, estos límites pueden configurarse tan sólo como cánones de técnica legislativa o de buena legislación respecto del resto de normas legales si no existe un reconocimiento constitucional directo y claro de los mismos.

²⁸ En este sentido, por su interés, el planteamiento de Santamaría Pastor, J.A. (*Fundamentos de Derecho Administrativo*, tomo I, Madrid, 1988; pp. 537-540). A juicio de este autor "lo que importa es saber cuál es el grado y la forma concretos en que la CE condiciona el contenido de la ley". Tal interrogante recibe una doble respuesta: "la que expresa la conocida fórmula de que <la legislación no es ejecución de la Constitución>" y la "existencia de una serie de condicionamientos específicos".

En relación a la fórmula acuñada por H. Huber, explica que "los preceptos constitucionales no son, en modo alguno, ni pueden concebirse como un conjunto de mandatos concretos y unívocos que el legislador deba limitarse a desarrollar fielmente, especificando sus contenidos y consecuencias mediante procesos de lógica deductiva, sino como un ancho cauce, un marco de límites externos dentro del cual el legislador debe ejercer libremente su poder de normación y configuración política". A ello añade: "La inmensa mayoría de las normas constitucionales, pues, no expresan mandatos de contenido y significados únicos, que el legislador debe hallar, sino preceptos *abiertos*, polivalentes, que admiten una pluralidad de opciones o concreciones igualmente válidas. El carácter democrático y pluralista del Estado supone, precisamente, que las distintas formaciones políticas pueden llegar a alcanzar el poder y realizar sus objetivos programáticos en el marco de la Constitución; esto es, estableciendo soluciones y medidas legislativas distintas de las anteriormente

desde aquí cuestionamos que los límites constitucionales que el Tribunal Constitucional deduce implícitamente constituyan criterios interpretativos válidos para defender que la Constitución haya querido de forma inequívoca imponer unos límites materiales específicos al legislador consistentes en que una determinada ley deba reducir su contenido.

Incluso podemos discutir si a través de determinados institutos más arraigados en nuestra cultura constitucional, como la reserva de ley, pueden llegarse a resultados parecidos a los que parecen perseguirse con los principios o criterios utilizados por el Tribunal Constitucional²⁹. La garantía constitucional de la reserva de ley hace pensar que este instituto es perfectamente válido para la acotación material de leyes concretas, siempre y cuando evidentemente la Constitución reserve a una determinada ley la regulación de determinadas materias, las propias o incluso las conexas. Además, dada la tradicional vinculación entre la reserva de ley y la seguridad jurídica, la afirmación de una reserva de ley concreta podría depurar el contenido de aquellas leyes que tradicionalmente han servido a la proliferación, degradación e inestabilidad legislativas, patologías que no casan con la certeza del Derecho. Por ejemplo, en el caso concreto de la ley de presupuestos, la admisión de una reserva de ley relegada a aquellas materias presupuestarias y conexas con la misma no plantearía los problemas de imprecisión técnica que sí presenta la delimitación material de estas leyes con base a los

adoptadas (por el mismo partido, o por otros). Si no puede hablarse de soberanía del legislador, sí puede decirse que posee una libertad de configuración (*Gestaltungsfreiheit*) respecto del cual la Constitución es un mero límite exterior".

Ahora bien, entrando ya en la segunda respuesta, sostiene que "esta libertad de configuración no excluye que la CE constriña la actuación del legislador mediante límites específicos". A su juicio, tales condicionamientos pueden ser "modales" y "sustantivos". Por condicionamientos modales entiende "los contenidos abstractos o formales que obligatoriamente han de figurar en determinados tipos de leyes"; cita varios ejemplos (artículos 82 apartados 3 a 5, 147.2 y 150 apartados 1 y 2 CE), entre ellos las leyes de presupuestos del Estado ("que deberán contener, además de la totalidad de los gastos e ingresos del sector público, el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado"). Los condicionamientos sustantivos "aluden a la predeterminación que la CE establece del contenido material de las leyes que han de dictarse en su desarrollo". Advierte que tales condicionamientos "son múltiples y de intensidad muy diversa", enumerándolos de forma "sucinta, por orden creciente de concreción": primero, "los que se derivan de la necesaria observancia por el legislador de los valores superiores y principios constitucionales básicos (artículos 1, 2, 9 y 10); segundo, las "directrices materiales de la acción del legislador, que la doctrina alemana conoce con la fórmula de "determinaciones de fines o metas del Estado" (*Staatszielbestimmungen*), como las establecidas en el Capítulo III del Título I (que deben informar las legislaciones positivas, art. 53.3), entre otras"; tercero, "el contenido esencial de los derechos y las garantías institucionales"; y cuarto y último, "las *predeterminaciones normativas parciales*, por las que la CE, al habilitar -u ordenar- al legislador a dictar una norma, le impone un cierto contenido de la misma o una cierta finalidad a conseguir" (a título ejemplificativo cita los contenidos en los artículos 13.2, 18.4, 20.3, 25.2, 55.2, 68 a 70, 105.b CE). Señala Santamaría Pastor que "la distinción entre entre condicionamientos modales y sustantivos no es rígida: hay preceptos que establecen contenidos abstractos respecto de leyes concretas" (y cita el artículo 103.3, que enuncia las materias que deberá tratar necesariamente el estatuto de los funcionarios públicos).

²⁹ En su conocida sentencia 49/1999, afirma el Tribunal (FJ. 4): "la reserva de ley no es una mera forma; sino que implica exigencias respecto al contenido de la ley que, naturalmente, son distintas según el ámbito material de que se trate". A ello agrega (en el mismo FJ. 4) que la reserva de ley en el ámbito de los derechos fundamentales cumple una doble función: ley y certeza. De esa doble función, deduce el Tribunal Constitucional la exigencia de una ley cierta y precisa en la protección del derecho fundamental.

criterios utilizados por el Tribunal Constitucional³⁰.

B) La interpretación y creación de normas por la jurisprudencia constitucional y el poder de configuración normativa del legislador.

Si el juez constitucional acude a los conocidos principios de la función constitucional, la especialidad procedimental y la seguridad jurídica como criterios para la delimitación material del contenido de las leyes: ¿interpreta la Constitución, o crea una norma constitucional, con o sin base constitucional suficiente?. De entrada, la respuesta no es sencilla, pues exige responder asimismo a otra cuestión: ¿cómo debe el juez interpretar la Constitución?. Desde luego, no es objeto de nuestro estudio analizar esa cuestión central y otras conexas a la misma, que han tenido el valor de acometer brillantes estudiosos de la asignatura³¹. Pero sí vamos a hacer referencia a un principio doctrinal que persigue marcar las pautas del juez constitucional frente al legislador cuando interpreta la Constitución. Se trata del principio de corrección funcional, formulado por K. Hesse. Conforme a este principio, el intérprete, especialmente cuando se enfrenta a casos concretos, debe actuar en el marco estricto de sus funciones, con respeto al sistema de división de poderes y de asignación de funciones entre órganos y entes públicos que diseña la Constitución; "esto es aplicable en particular a las relaciones entre legislador y tribunal constitucional: puesto que el tribunal constitucional sólo le corresponde, frente al legislador, una función de control, le está vedado una interpretación que condujese a una restricción

³⁰ Es más, esa íntima relación entre la reserva de ley y la seguridad jurídica facilitaría el camino seguido por el Tribunal Constitucional cuando trae el tercero de los argumentos con que llega a la doctrina descrita, esto es la seguridad jurídica (entendida como la certeza del Derecho que exige que una ley de contenido constitucionalmente definido no contenga otras disposiciones ajenas al mismo). Incluso hubiera sido una buena oportunidad para que el Tribunal hiciera entrar en su argumentación los tres criterios que están en la esencia de la seguridad jurídica, esto es, la certeza y la previsibilidad del Derecho, así como la confianza (estabilidad y permanencia) en el mismo.

³¹ Sin duda, debemos citar aquí a Hesse, K., *Escritos de Derecho Constitucional*, Madrid, 1992. Y en la doctrina española a: Alonso García, E., *La interpretación de la Constitución*, Madrid, 1984; Aragón Reyes, M., *Constitución y Democracia*, Madrid, 1989; Cruz Villalón, P., "¿Reserva de Constitución?", *REDC*, núm. 9, 1983; De Otto, I., *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, 1988; del mismo autor, "La posición del Tribunal Constitucional a partir de la doctrina de la interpretación constitucional", *El Tribunal Constitucional*, vol. III, Madrid, 1981; Ferreres Comella, V., *Justicia constitucional y democracia*, Madrid, 1997; Jiménez Campo, J., "Consideraciones sobre el control de constitucionalidad de la ley en el Derecho español", *La jurisdicción constitucional en España*, Madrid, 1995; Pérez Royo, J., *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid, 1995; Rubio Llorente, F., "La interpretación de la Constitución", *La forma de poder (Estudios sobre la Constitución)*, Madrid, 1993.

de la libertad conformadora del legislador más allá de los límites establecidos por la Constitución o, incluso, a una conformación llevada a cabo por el tribunal mismo³². El principio tiene la virtualidad de advertir acerca de la delimitación de funciones entre el Tribunal Constitucional y el legislador democrático. Ahora bien, como ha sido destacado, el principio no sirve para dar respuesta a la pregunta de cómo debe el Tribunal interpretar la Constitución³³. En relación a esta compleja cuestión, debemos poner el acento en la graduación de la fuerza de la presunción de constitucionalidad de la ley. Algunos autores consideran que tal presunción es considerablemente "fuerte", desvirtuable sólo en caso de clara, directa e inequívoca colisión con la norma constitucional, no en los casos de duda³⁴. Pero no falta quien considera que debe atribuirse por regla general, no en todos los casos, una fuerza "moderada" a esa presunción³⁵. Esa polémica inevitablemente se extiende a la cuestión de si tal presunción también se destruye

³² Junto al principio de corrección funcional, consúltese el elenco de tópicos de agumentación constitucional compilados por Hesse, K., en su *Escritos de Derecho Constitucional*, Madrid, 1992, pp. 33-54. En páginas posteriores, este autor, muy preocupado por las relaciones Tribunal Constitucional-legislador, señala los riesgos del conocido "principio de interpretación conforme a Constitución", especialmente las interferencias del Tribunal en las competencias de legislador relativas a la creación normativa; así, manifiesta este autor: "cuando el contenido que, a través de la interpretación conforme, el Tribunal da a la ley, contiene no ya un *minus*, sino un *aliud* frente al contenido original de la ley. En este caso, el Tribunal interfiere las competencias del legislador con más intensidad incluso que en el supuesto de una declaración de nulidad, puesto que es él mismo quien conforma positivamente, mientras que en el caso de declaración de nulidad la nueva conformación sigue siendo asunto del legislador" (pp. 55-56).

Un comentario de los principios hermenéuticos destacados por Hesse, por ejemplo, puede verse en: Ferreres Comella, V., *Justicia constitucional y democracia*, Madrid, 1997, en concreto el apartado "La interpretación de la Constitución: el principio de deferencia hacia el legislador democrático", pp. 39-41; Santamaría Pastor, J.A., *Fundamentos de Derecho Administrativo*, tomo I, Madrid, 1989, en el apartado "Los tópicos argumentales característicos de la teoría constitucional", pp. 494-496.

³³ En este sentido, Ferreres Comella, V., *Justicia Constitucional y democracia*, Madrid, 1997, que afirma: "Tal como lo formula Hesse, sin embargo, el principio no nos permite avanzar mucho en la tarea de interpretar la Constitución. El Tribunal, dice Hesse, no puede interpretar la Constitución de modo que restrinja la libertad del legislador <más allá de los límites establecidos por la Constitución>. Pero esto es circular. Hesse empieza su trabajo preguntándose cómo hay que interpretar la Constitución, y para encauzar la respuesta a esta pregunta nos ofrece un catálogo de principios. El que examinamos establece que el Tribunal no puede imponer al legislador restricciones que la Constitución no impone. Pero sólo podemos determinar qué restricciones impone la Constitución interpretándola, con lo que volvemos al punto de partida: ¿cómo debe el Tribunal interpretar la Constitución?". Tras ello, V. Ferreres interpreta: "Seguramente lo que quiere sugerirse con la apelación a este principio de corrección funcional es lo siguiente: el juez debe interpretar el texto constitucional de tal modo que sus decisiones acerca de la ley no socaven el sistema de relaciones institucionales que en una democracia representativa deben regir entre Parlamento y juez constitucional. Así reformulado, el argumento impone al juez la exigencia de tener en cuenta, como factor relevante a la hora de ponderar las razones a favor y en contra de una posible declaración de inconstitucionalidad, el hecho de que la ley proviene de un Parlamento elegido periódicamente por sufragio universal. Es el respeto al valor de la democracia lo que quiere destacarse con la apelación a la <corrección funcional>. Si ello es así, este argumento abre un conjunto de interrogantes cuya respuesta exige la construcción de una teoría acerca del papel que debe cumplir el juez constitucional en un régimen de democracia representativa. Por esta vía, se proyecta al plano interpretativo lo que en realidad es un problema más fundamental: ¿bajo qué condiciones es legítimo, desde un punto de vista democrático, el ejercicio del control judicial de constitucionalidad de la ley?" (pp. 40-41).

³⁴ En este sentido, por ejemplo, Alonso García, E., *La interpretación de la Constitución*, Madrid, 1984, pp. 119, 121 y 122; Aragón Reyes, M. *Constitución y democracia*, Madrid, 1989, p. 124; De Otto Pardo, I., *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, 1988, p. 148; Pérez Royo, J., *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid, 1995, p. 144.

³⁵ Ferreres Comella, V., *Justicia constitucional y democracia*, Madrid, 1997, defiende como regla general una presunción de constitucionalidad de fuerza moderada, esto es, "la presunción de constitucionalidad de la ley puede entenderse destruida con la aportación de argumentos de cierto peso, aunque el peso de éstos no llegue hasta el punto de eliminar cualquier resquicio de duda" (p. 162); o con otras palabras: "para poder entender que esa presunción ha sido destruida no es necesario que los argumentos en contra de la ley sean de tanto peso como para disipar cualquier género de duda entre personas razonables; es decir, no es necesario que el juez crea que la inconstitucionalidad de la ley es indubitable, patente, manifiesta, etc. para poder decretar su inconstitucionalidad" (p. 215).

cuando lo que precisamente resulta dudoso y controvertido es lo que la propia Constitución demanda. Así, los que defienden una presunción de constitucionalidad "fuerte", sobre la base del principio *in dubio pro legislatore*, consideran que la concurrencia de duda acerca de la interpretación correcta de la norma constitucional deberá resolverse a favor de la validez de ley. En cambio, según una posición más moderada, las dudas acerca de la interpretación de la Constitución no deben obstaculizar una declaración de inconstitucionalidad si el Tribunal dispone de argumentos de cierta relevancia, suficientes para destruir aquella presunción.

En el caso de las leyes de presupuestos, bajo nuestro punto de vista el *quid* de la cuestión es el siguiente: la interpretación suministrada por el Tribunal Constitucional acerca del artículo 134.2 CE, de donde deduce a partir de los argumentos de la función constitucional, la especialidad procedimental y la seguridad jurídica unos límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos estatales: ¿constituye una exigencia de la Constitución, o se trata de una doctrina creada por el Tribunal Constitucional sin base constitucional suficiente?. Y por extensión: ¿constituyen tales criterios argumentos de peso o relevancia para fundamentar una doctrina a través de la cual se expulsen del Ordenamiento jurídico determinados preceptos legales?. Es más (enlazando con el apartado III.3 del Capítulo Primero, en donde advertíamos de las dificultades de determinar en muchos casos si una determinada regulación material tiene encaje en el contenido constitucionalmente definido por el Tribunal Constitucional), ¿puede destruirse la presunción de constitucionalidad de un precepto "dudoso" o "controvertido" con base a una doctrina constitucional que presenta en sus dimensiones teórica y aplicativa problemas de imprecisión?. Creemos que son muchos interrogantes que, en definitiva, cuestionan que el artículo 134.2 CE haya querido imponer los límites a la actuación del legislador que el Tribunal Constitucional ha reconocido en su doctrina sobre los límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos.

La posición que sostenemos es crítica con la utilización en

la jurisprudencia constitucional de los criterios de la función constitucional, la especialidad procedimental y la seguridad jurídica en tanto que criterios que imponen clara e inequívocamente los conocidos límites o condicionamientos materiales al contenido de estas leyes. Por ello, creemos que esa doctrina constitucional choca con la libertad de configuración normativa del legislador.

Así las cosas, en íntima relación con el carácter impreciso de los criterios funcional, procedimental y de la seguridad jurídica, se nos plantea la duda de si los mismos pueden catalogarse de límites o condicionamientos materiales impuestos clara e inequívocamente por el texto constitucional. Con otras palabras, el hecho de que la ley de presupuestos deba cumplir una función constitucional, posea unas peculiaridades procedimentales y deba respetar la seguridad jurídica, no ha de ser impedimento para que esta ley pueda acoger las materias que el legislador en el ejercicio de su libertad de configuración normativa considere convenientes, con respeto claro está de las prohibiciones y limitaciones materiales existentes en el Ordenamiento constitucional.

Por todo ello, creemos que no les falta razón a quienes³⁶ frontalmente opuestos a esta doctrina constitucional sostienen que la misma "representa una restricción injustificada y sin base constitucional suficiente" de la potestad legislativa que a las Cortes Generales reconoce el artículo 66.2 CE. La ausencia de esa "base constitucional suficiente" permite afirmar que la doctrina constitucional es una creación del Tribunal Constitucional difícilmente amparable en la Constitución, aunque sí loable (en cuanto al resultado alcanzado), e incluso defendible, desde una perspectiva de técnica legislativa o de mejora de la calidad de las leyes de presupuestos, normas que han sufrido un proceso muy acusado de desbordamiento material y desnaturalización.

C) El Tribunal Constitucional y el legislador democrático frente a la técnica legislativa. El tratamiento constitucional

³⁶ Decididamente, los magistrados disidentes, la doctrina minoritaria o la Abogacía del Estado en los procesos constitucionales.

del desbordamiento material de las leyes de presupuestos.

Ya dijimos³⁷ que el *self-restraint* del Tribunal Constitucional para la no invasión de la libertad de configuración normativa del legislador encuentra un importante límite en la solemne proclamación de la seguridad jurídica del artículo 9.3 CE. Los campos de actuación del legislador y del Tribunal Constitucional quedan delimitados; el legislador es dueño de la opción política y de la técnica legislativa expresadas en la norma, mientras el Tribunal, a través del juicio de constitucionalidad, se limita a controlar la norma que causa inseguridad en sus destinatarios. Ahora bien, el problema aparece cuando en el caso concreto se hace difícil delimitar el alcance de la técnica legislativa y la seguridad jurídica, de íntima conexión, sobre todo cuando se trata de determinadas cualidades del Ordenamiento jurídico, como la claridad y la estabilidad del Derecho.

En sí mismas, la oportunidad política o el acierto técnico de una ley no deben ser objeto de enjuiciamiento por el Tribunal Constitucional. Ello sobre la base del pluralismo político proclamado en el artículo 1.1 CE, que ampara la libertad de configuración normativa del legislador. Ahora bien, esa libertad del legislador tiene como límite el respeto al texto constitucional (artículo 9.1 CE).

Desde la perspectiva concreta de la técnica legislativa, el Tribunal se inhibe de la tarea de fiscalizar la corrección técnica de las leyes; dicho en otras palabras, admite la licitud constitucional *per se* tanto de las normas legales técnicamente acertadas como de las desacertadas. En su jurisprudencia se advierte una deferencia hacia la opción técnica asumida por el legislador, de forma que, desde un inicio y de forma reiterada, afirma que escapa de su función el reproche constitucional tanto de la perfección técnica de las leyes como de la perfectibilidad (o de idoneidad frente a otras alternativas técnicas) de las mismas.

³⁷ En el apartado II.2.B del Capítulo Quinto.

Hemos visto que el acierto o desacierto técnico de las leyes (esto es, la técnica legislativa que ampara la libertad de configuración normativa) tiene como límite lo dispuesto en la Constitución. En diversos pronunciamientos, el Tribunal ha tratado el problema de la posible afectación por la ley, debido a la corrección técnica de su contenido o la técnica empleada en su elaboración, al sistema constitucional de fuentes y a los derechos fundamentales. En esa jurisprudencia constitucional, la potencialidad de esa afectación se circunscribe sobre todo a un posible atentado contra la seguridad jurídica. Efectivamente, en relación a los defectos técnicos del contenido de las leyes, el Tribunal deja claro que si por causa de los mismos se produce en el destinatario de la norma una incertidumbre absoluta sobre el Derecho aplicable, esa regulación legal debe reputarse contraria a la seguridad jurídica³⁸.

En el caso de las leyes de presupuestos, a diferencia de la doctrina constitucional estudiada, sostenemos que el desbordamiento material de estas leyes constituye un problema de técnica legislativa. Ahora bien, desde nuestra posición, ¿qué tratamiento debiera merecer el problema por parte de nuestro Tribunal Constitucional?. De forma coherente con las soluciones dadas en su jurisprudencia al afrontar problemas de técnica legislativa desde la perspectiva de la seguridad jurídica³⁹, creemos que el alto Tribunal debiera analizar si la defectuosa, deficiente o peligrosa técnica legislativa, que pudiera imputarse al precepto de la ley de presupuestos controvertido, comporta confusión, y por tanto, incertidumbre en los destinatarios de la norma. Sólo en esos casos debiera declarar la inconstitucionalidad de la norma por vulneración de la seguridad

³⁸ Recuérdese, desde la perspectiva de la seguridad jurídica, el Tribunal advierte sobre los riesgos de ciertas prácticas legislativas, sobre todo autonómicas, potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes configurado en la Constitución. Así lo hace respecto de las denominadas *leges repetitae*; esto es, la reproducción: a) por la ley de preceptos constitucionales; b) por la ley autonómica de normas estatales relativas a materias de competencia estatal; c) por las leyes autonómicas que desarrollan bases estatales; d) por la ley ordinaria de preceptos contenidos en ley orgánica. Se trata de prácticas, señala el Tribunal, que "pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma". Ahora bien, desde la perspectiva de la seguridad jurídica, el Tribunal analiza en cada caso si esa defectuosa, deficiente o peligrosa técnica legislativa genera confusión, y por tanto, incertidumbre en los destinatarios de la norma. Sólo en ese supuesto declara la inconstitucionalidad de la norma por vulneración de la seguridad jurídica.

También desde la perspectiva de la seguridad jurídica se ha pronunciado el Tribunal acerca de las exigencias de calidad y precisión en el desarrollo legal de los derechos fundamentales; asimismo, sobre la posible afectación al orden de distribución de competencias por la técnica legislativa empleada y otras cuestiones "técnicas", como las relativas al título, homogeneidad, sistemática y estructura formal de las leyes.

³⁹ Descrita en el apartado II.2.B.c del Capítulo Quinto.

jurídica. En los restantes supuestos, la opción de técnica legislativa, aunque pueda tildarse de reprochable, entra de lleno en la libertad de configuración del legislador, y como tal no es tributaria o merecedora del juicio de constitucionalidad.

En nuestro planteamiento, el fenómeno del desbordamiento material de las leyes de presupuestos, al constituir un problema de técnica legislativa, debiera merecer respuesta por los órganos constitucionales (especialmente, el legislador) con responsabilidad en la calidad de las leyes.

III. La defensa de una concepción amplia del contenido de las leyes de presupuestos estatales.

Defendemos una concepción amplia del contenido constitucional de las leyes de presupuestos del Estado. Desde el análisis constitucional, esta concepción es favorable a la libre inclusión en estas leyes de toda regulación material que el legislador considere oportuno⁴⁰. Los únicos límites a la libre disponibilidad del legislador presupuestario son los que la Constitución impone al contenido de las leyes en general, a los que deben agregarse los límites materiales previstos en el artículo 134 CE. Éstos se contraen a las materias expresamente reservadas y prohibidas (apartados 2 y 7 del artículo 134 CE, respectivamente).

La premisa de la que partimos es la consideración de la ley de presupuestos como una ley en sentido pleno. Como tal, participa de las siguientes notas: a) es fruto de la potestad legislativa de las Cortes Generales; b) no se encuentra limitada o condicionada por la legislación material previa; y c) goza de la fuerza de ley, por lo que es apta para la innovación del Ordenamiento legal. Sobre estas bases, nuestro razonamiento es el siguiente. La ley de presupuestos debe abordar el contenido que le reserva expresamente la Constitución (artículo 134.2); pero, como ley que es, puede emprender la regulación de cualquier materia, incluso la distanciada de la presupuestaria, salvo que

⁴⁰ Ahora bien, desde la perspectiva de la técnica legislativa, sostenemos que la ley de presupuestos debiera reducir su contenido a lo estrictamente presupuestario (la totalidad de los Presupuestos del Estado) y a lo directamente relacionado con ese ámbito.

la Constitución lo prohíba de forma clara, manifiesta y terminante. Esta posición se justifica sobre la base del respeto al texto constitucional, por tanto de su viabilidad constitucional, aunque no ponga remedio, o de respuesta, desde la Constitución al ensanchamiento material de las leyes de presupuestos, que consideramos un problema propio de la técnica legislativa. Por ello: la fijación (o si se quiere, la creación) de límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos no especificados de forma directa en el texto constitucional comporta una restricción injustificada de la potestad legislativa que al Parlamento reconoce el artículo 66.2 CE. En suma, la tradicional práctica de incluir en leyes de presupuestos materias extrapresupuestarias e innovaciones legales varias no constituye *per se* un problema de inconstitucionalidad, sino de deficiente técnica legislativa, y como tal a resolver por aquellos órganos con responsabilidad en la calidad de las leyes.

En Derecho comparado, cuando determinadas experiencias constitucionales muy próximas a la nuestra, como la alemana, italiana o francesa (con las doctrinas de la "*Bepackungsverbot*", del "*contenuto eventuale*" y de la interdicción de los "*cavaliers budgétaires*", respectivamente) han pretendido que la ley de presupuestos se limitase a regular la materia presupuestaria, así lo han hecho constar de forma expresa, clara y terminante en sus textos constitucionales, a diferencia de lo que sucede en el caso español.

En definitiva, nuestra postura es superadora de la concepción de la ley de presupuestos como una norma legal meramente formal (en su acepción clásica), de suerte que debe concebirse como una ley en sentido pleno, emanada de la potestad legislativa de las Cortes, con la fuerza propia de estas normas, esto es, no vinculada a la legislación previa y capaz (aunque inidónea, desde la perspectiva de la técnica legislativa) de emprender modificaciones del Ordenamiento legislativo. Por tanto, los límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos sólo son aquéllos que inequívocamente vienen fijados por el texto constitucional para las leyes, en general, y para estas leyes, en particular.

IV. Algunas soluciones frente al desbordamiento material de las leyes de presupuestos estatales.

1. Desde la propia jurisprudencia constitucional sobre límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos.

A) *Acerca de las dimensiones teórica y contenciosa de los criterios para la delimitación del contenido posible de las leyes de presupuestos estatales*⁴¹. Desde la perspectiva de lo que hemos llamado concepción "intermedia" del contenido de las leyes de presupuestos, que se debe a nuestro Tribunal Constitucional, proponemos unos elementos de corrección y matización de esa doctrina constitucional.

Así, una redefinición de los criterios que permiten el deslinde entre el contenido posible y prohibido de las leyes de presupuestos. En este sentido, una norma podría cobijarse lícitamente en esta ley si cumpliera cumulativamente las siguientes condiciones (que matizarían los criterios definidos por el Tribunal de la "conexión material" y la "justificación de la inclusión", respectivamente). Primera: habría de incidir sobre el gasto público y/o la política económica (que podríamos denominar como "incidencia financiera" o "trascendencia económica"). Y segunda: por su propia naturaleza y contenido, debería perseguir una finalidad esencialmente presupuestaria (que denominaríamos como "contenido presupuestario"; o también "finalidad" o "naturaleza" presupuestaria).

En relación al primer requisito, para la determinación de la "incidencia financiera" de la norma controvertida, podría contemplarse la valoración de documentos e informes técnicos acerca de la repercusión de la misma en el gasto público y/o la política económica.

Por lo que se refiere al segundo requisito, la concreción del "contenido presupuestario" pasaría por justificar la inclusión de la norma en el sentido de que ésta persiguiera en esencia una finalidad presupuestaria, no otra.

⁴¹ Que hemos tratado en el apartado III del Capítulo Segundo.

De esta forma, una determinada regulación material podría acogerse lícitamente en una ley de presupuestos cuando generara gastos o ingresos presupuestarios o incidiera esencial y cuantitativamente en la política económica general (primer requisito) y cuando por su contenido y naturaleza persiguiera alcanzar una finalidad esencialmente presupuestaria (segundo requisito).

Una precisión: en esa reformulación de los criterios definidos por el Tribunal, el contenido eventual no necesariamente se identificaría con el contenido necesario. Se trataría de un test destinado a valorar si determinadas normas, que claramente no forman parte del núcleo esencial de estas leyes, pueden ser lícitamente incluidas en su seno. Para ello, además de incidir directamente sobre las finanzas públicas y la economía (en términos financieros), se exigiría que la norma fuera presupuestaria (conforme a los estándares que proporciona la disciplina del Derecho financiero).

Estos criterios serían lo suficientemente ágiles y a la vez rotundos para hacer frente al desbordamiento y desnaturalización material de las leyes de presupuestos. La aplicación rigurosa de este test evitaría algunos problemas que ha tenido el Tribunal al aplicar su doctrina, aunque no desconocemos que en algunos supuestos le llevaría a resultados dispares de los efectivamente alcanzados. Así, las normas carentes de contenido material o sustantivo (decididamente, las delegaciones legislativas para la regulación de materias diversas), las que integran determinados ámbitos materiales "excluidos" (esto es, las típicas del Derecho codificado; las de organización y atribución de competencias de institutos públicos; las que afectan al régimen estatutario de la función pública) tendrían una clara y contundente respuesta desde esta jurisprudencia constitucional redefinida o reformulada.

Además, desaparecerían las dudas y los interrogantes acerca de la constitucionalidad de otras muchísimas regulaciones materiales incorporadas en leyes de presupuestos. Nos referimos a los preceptos que, sin perseguir una finalidad esencialmente presupuestaria, tienen trascendencia en el gasto público

(claramente, las modificaciones de leyes sustantivas de contenido ajeno a lo presupuestario, pero con repercusión en las finanzas públicas). Y, viceversa, las normas que con ese contenido y finalidad presupuestarios no inciden en los estados cifrados de ingresos y/o gastos presupuestarios (esto es, sin trascendencia presupuestaria al no impactar en el gasto público; pensamos en las modificaciones de la Ley General Presupuestaria).

De esta forma, se eludirían algunos problemas de imprecisión de esta doctrina constitucional, tanto en su vertiente teórica como en su dimensión contenciosa. Problemas que han sido objeto de reiterada denuncia en el seno del propio Tribunal (recuérdese, el elevado número de votos particulares disidentes con la tarea aplicativa del Pleno del Tribunal), de algunas partes en los procesos constitucionales (sobre todo, de la Abogacía del Estado) y de la doctrina. En definitiva, a los operadores jurídicos (destacadamente, el legislador, el Gobierno, el propio Tribunal Constitucional y los Tribunales ordinarios) se les facilitaría la tarea consistente en la delimitación e identificación del contenido eventual de las leyes de presupuestos.

B) Sobre de los fundamentos de esta doctrina constitucional.

*a) La función constitucional de las leyes de presupuestos y el contenido material de las mismas*⁴². Hemos denunciado las insuficiencias del principio funcional en tanto que criterio que permite la delimitación de un contenido constitucional máximo de estas leyes. Si el Tribunal decide seguir invocando este principio, creemos, podría redefinirlo. En esta labor, tendría presentes las siguientes observaciones acerca de la configuración de este criterio funcional, sobre todo, delimitándolo frente a otros institutos y categorías normativas.

Primera. *La función constitucional de la ley de presupuestos (artículo 134.2 CE) y la función presupuestaria (artículo 66.2 CE)*. Tales funciones no deberían ser objeto de confusión⁴³. Al problema del desbordamiento material de las leyes de presupuestos

⁴² Que hemos abordado en el Capítulo Tercero.

⁴³ Se trata de principios íntimamente relacionados (sólo puede definirse la función constitucional de las leyes de presupuestos a partir de una determinada concepción de la función presupuestaria y, en general, de la naturaleza jurídica de estas leyes), pero de alcance diverso. Mientras el primero se construye a modo de criterio de ordenación de normas con vistas a la delimitación de materias que debe y puede albergar esta ley, el segundo se refiere al reparto de funciones entre los órganos con competencia en la materia presupuestaria.

se le debe asociar en su caso la vulneración del artículo 134.2 CE, pero no la del artículo 66.2 CE. Además, por el alcance y naturaleza de ambos, no sería viable (ni conduciría a nada) la sustitución en esta jurisprudencia del criterio de la función constitucional de estas leyes por el criterio de la función presupuestaria.

Segunda. *La función constitucional y el contenido necesario de las leyes de presupuestos.* Ante la denunciada equiparación entre la función constitucional y el contenido necesario de estas leyes (previsto en el artículo 134.2 CE), el Tribunal podría expresar que el criterio funcional habilitaría una interpretación que va más allá de la letra del artículo 134.2 CE, en el sentido de que tal criterio no impediría (porque no lo prohíbe la Constitución) que el legislador presupuestario pudiera ir más allá de aquel contenido típico o propio⁴⁴.

Tercera. *La función constitucional y la exigencia constitucional de la unidad de legislación en materia determinada.* No estaría de más que el Tribunal expresara en su doctrina sobre el contenido de la ley de presupuestos que, a diferencia de lo que acontece con el resto de leyes funcionales, su función constitucional no determina (lo que el propio Tribunal ha denominado como) la exigencia constitucional de unidad de legislación en materia determinada. De ahí, se justificaría la deducción de un contenido máximo, que no mínimo de estas leyes⁴⁵.

Cuarta. *La función constitucional y la reserva de ley.* El criterio de la función constitucional podría acompañarse de la utilización de la técnica de la reserva de ley, de fuerte arraigo en nuestro Ordenamiento. Ello en la medida en que ésta permitiera la configuración de un ámbito material acorde con aquella función constitucional.

b) *El procedimiento legislativo presupuestario y el*

⁴⁴ La función constitucional de una ley no debería impedir (porque no lo prohíbe la Constitución) que el legislador pudiera desbórdar su contenido propio. En el caso específico de la ley de presupuestos, si se admite una función constitucional de esta ley, tal función debe tener su correspondencia con el contenido esencial expresamente atribuido por el artículo 134.2 CE, lo que no impediría que esta ley pudiera albergar otras materias distintas de aquel núcleo esencial, siempre y cuando no lo prohíba de forma clara la Constitución.

⁴⁵ Recuérdese, el Tribunal Constitucional al pronunciarse acerca del contenido de algunas leyes funcionales apuesta por la exigencia constitucional de unidad de legislación en materia determinada, lo que determina un contenido mínimo o esencial de las mismas, pero no un contenido máximo. Por ello, de forma expresa el Tribunal podría especificar en su doctrina sobre el ámbito material de las leyes de presupuestos que el criterio de la función constitucional permite la configuración de un contenido máximo de estas normas, desvinculada de la exigencia constitucional de unidad de legislación en materia determinada, predicable ésta de otras leyes pretendidamente funcionales.

contenido de las leyes de presupuestos⁴⁶. También hemos concluido la insuficiencia del criterio procedimental para la delimitación del contenido de las leyes de presupuestos. Si el Tribunal sigue fundamentando su doctrina en el principio procedimental, sostenemos que podría introducir algunas matizaciones y correcciones en el mismo.

a) Amén de no invocar los apartados 1 y 7 del artículo 134 CE como peculiaridades procedimentales que justifican la limitación del contenido material de estas leyes⁴⁷, el Tribunal sólo debería alegar (y aplicar) el apartado 6 del artículo 134 CE cuando del contenido eventual pueda inferirse y cuantificarse un aumento de créditos o una disminución de ingresos. La verificación de ese dato podría obtenerse de las cifras en que se traduzca la aplicación de la enmienda y el conjunto de la regulación de esa materia integrante del contenido eventual.

b) La admisión por el Tribunal Constitucional de una "concepción material del derecho de enmienda", que le permitiría declarar la inconstitucionalidad de aquellos preceptos que tuvieran su origen en enmiendas con objeto diverso del regulado por la ley de presupuestos⁴⁸.

c) El Tribunal debería examinar el *iter* parlamentario de aprobación del precepto de la ley de presupuestos controvertido para verificar si concurren restricciones en la actuación de los Diputados y Senadores. Esto es, habría de probar la concurrencia de las restricciones que los parlamentarios pudieran padecer en el debate presupuestario, en el supuesto de aprobación por una ley de presupuestos de una materia sin incidencia presupuestaria⁴⁹. Además, la concreción de los supuestos de posible alteración de la formación de la voluntad de las Cámaras no debería hacerse sólo en abstracto sino acudiendo también al análisis de todas las circunstancias concurrentes en el

⁴⁶ Véase el Capítulo Cuarto.

⁴⁷ Tampoco el apartado 3, aunque hasta la fecha no lo ha hecho.

⁴⁸ Ahora bien, no desconocemos que ello supondría un cambio radical en la doctrina constitucional acerca del derecho de enmienda. Incluso, nos atrevemos a afirmar que ese cambio sólo vendría justificado por una reforma constitucional al respecto.

⁴⁹ Con otras palabras: el Tribunal debería descender al debate parlamentario propiamente dicho, para verificar si las Cámaras ejercitaron libremente su función al incluir en ley de presupuestos la regulación de materias no presupuestarias, o si por el contrario el Gobierno entorpeció o impidió tal ejercicio.

procedimiento legislativo en relación a los preceptos invocados en el proceso constitucional⁵⁰.

d) El Tribunal debería considerar también en relación a las leyes de presupuestos su doctrina general sobre vicios del procedimiento legislativo. De esta forma, no estaría excusado de analizar el carácter sustancial o no del vicio *in procedendo* y la posible infracción del principio democrático.

c) *La seguridad jurídica y el contenido de las leyes de presupuestos*⁵¹. Hemos llegado a la conclusión de que, salvo prohibición constitucional expresa, la incorporación en leyes de presupuestos de regulaciones materiales heterogéneas o tradicionalmente codificadas no atenta *per se* contra la seguridad jurídica. Por ello, el Tribunal debería desvincular el problema "formal", la inidoneidad de la ley de presupuestos para regular determinadas materias, del problema "material", la seguridad jurídica *ex artículo 9.3 CE*. Con otras palabras, en nuestro planteamiento, la cuestión del exceso material de las leyes de presupuestos estatales debería desligarse de la seguridad jurídica constitucionalmente protegida y asociarse a las demandas de técnica legislativa. Ahora bien, si el Tribunal persiste en fundamentar su doctrina sobre el artículo 134.2 CE en la seguridad jurídica, podría introducir algunos cambios en su *modus operandi*, de forma coherente con su asentada jurisprudencia sobre el artículo 9.3 CE. De esta forma, si es llamado a tratar el problema del desbordamiento material de las leyes de presupuestos estatales desde la perspectiva de la seguridad jurídica, podría considerar las tres manifestaciones que se encuentran en la esencia del principio: conocimiento y comprensión del Derecho, previsibilidad de las consecuencias derivadas de la aplicación de las normas jurídicas y protección de la confianza en el Derecho. En especial, esta última. Así, el exceso material de estas leyes sólo atentaría contra la seguridad jurídica

⁵⁰ Por ejemplo, si se invocara el artículo 134.6 CE y los correspondientes preceptos de los Reglamentos parlamentarios, sería necesario analizar todos aquellos extremos que han estado presentes en la tramitación de la ley de presupuestos, para comprobar si de los mismos, en su caso, pudiera verificarse una restricción del derecho de enmienda del que gozan los parlamentarios. Esto es, a nivel de técnica argumentativa, se analizarían las normas alegadas con la sólo finalidad de verificar si de las mismas, en un concreto procedimiento, pudieran derivarse restricciones en la actuación de los Diputados y Senadores.

⁵¹ Que hemos tratado en los Capítulos Quinto y Sexto.

merecedora de protección constitucional si se demostrara: primero, que el desbordamiento material de las leyes de presupuestos atenta contra la estabilidad del Derecho; segundo, que en el caso concreto, esa falta de estabilidad genera incertidumbre razonablemente insuperable en los destinatarios de la norma legal; y tercero, la ausencia de justificación y razonabilidad de la innovación legislativa.

Acerca de la exclusión de las normas típicas del Derecho codificado del contenido de las leyes de presupuestos, hemos dejado clara nuestra posición: que una norma posea o no carácter codificador constituye una cuestión de técnica legislativa, problema, ajeno al juicio de constitucionalidad, a tratar únicamente por el legislador en el ejercicio de su libertad de configuración normativa. Si en un futuro el Tribunal mantiene la referida exclusión de las "normas típicas del Derecho codificado" y utiliza este criterio como *ratio decidendi*, creemos que debería profundizar acerca del "grado de conexión con la materia codificada". Para ello, podría considerar como indicios para catalogar una norma como perteneciente al Derecho codificado las notas de "generalidad", "permanencia", "abstracción", tan propias del secular espíritu codificador. Asimismo, el Tribunal podría especificar qué se entiende a la luz de nuestra Constitución por Derecho codificado y cuáles son sus normas típicas⁵². Tampoco estaría de más que el Tribunal se pronunciara en relación a la cuestión del alcance general (para todas las leyes) o concreto (sólo para las leyes de presupuestos, en determinados supuestos) de su jurisprudencia. Con más detalle, si el Derecho codificado (en tanto que merecedor de las exigencias reforzadas de la seguridad jurídica por las notas de estabilidad y permanencia que incorpora) constituye parámetro de constitucionalidad: a) relativo a todas las leyes; b) respecto de las leyes de presupuestos, en todo caso; c) en relación a las leyes de presupuestos, sólo cuando modifican la Ley General Tributaria; d) respecto de las leyes de presupuestos que afectan a

⁵² Esto es, la asunción de un entendimiento estricto o amplio del Derecho codificado. Según el primer sentido, el Derecho codificado albergaría los códigos en sentido estricto; y en un sentido más extenso, los códigos y todas aquellas leyes generales que al regular un sector amplio de la realidad social respeten las reglas de generalidad y abstracción.

determinadas normas del Derecho codificado con incidencia en el ámbito de los derechos fundamentales. En nuestra opinión, el alcance de esa jurisprudencia constitucional debería relegarse al ámbito concreto de las leyes de presupuestos, esto es, sólo a la prohibición concreta de que éstas incorporen materias pertenecientes al Derecho codificado⁵³.

d) *La utilización de esos tres criterios*⁵⁴. Los criterios funcional, procedimental y de seguridad jurídica podrían operar en esta jurisprudencia constitucional como criterios autónomos y no necesariamente de forma conjunta o cumulativa.

2. Desde el Derecho positivo.

a) *Una propuesta de constitutione ferenda*. Como sucede en las experiencias constitucionales alemana, italiana o francesa, o la española de 1931, la exclusión expresa del contenido de estas leyes de las materias no presupuestarias⁵⁵. Incluso, el establecimiento en la Constitución de una norma que fijara que una ley nominada, la Ley General Presupuestaria, delimitara el contenido de las leyes de presupuestos⁵⁶.

⁵³ Creemos que el Tribunal debería rechazar aquella solución consistente en que el Derecho codificado, que incorpora estabilidad y permanencia del Derecho, debe protegerse constitucionalmente en todos los ámbitos legales en que pudiera cuestionarse la certeza normativa (por ejemplo, las leyes de acompañamiento presupuestario), ultrapasando el ámbito concreto de las leyes de presupuestos.

⁵⁴ Véase el apartado I del presente Capítulo.

⁵⁵ Recuérdese, el artículo 110.4 del texto constitucional alemán dispone: "No deberán incluirse en la Ley de Presupuestos más que aquellas disposiciones que se refieran a los ingresos y gastos de la Federación". El artículo 81.3 de la Constitución italiana prohíbe que las leyes de presupuestos puedan regular "nuevos tributos y nuevos gastos". En Derecho francés, nada dice el artículo 34 de su Constitución acerca de la delimitación del ámbito material de la *loi de finance*, si bien la Ordonnance núm. 59-2, de 2 de enero de 1959 (la Ley Orgánica sobre las Leyes de Presupuestos, que forma parte del bloque constitucional), en su artículo 1 reduce el contenido de estas leyes a la materia estrictamente financiera. La Constitución española de 1931 delimitaba de forma expresa el contenido máximo de estas leyes: "La Ley de Presupuestos, cuando se considere necesaria, contendrá solamente las normas aplicables a la ejecución del presupuesto a que se refiera".

⁵⁶ En esa propuesta de conversión de la Ley General Presupuestaria en norma interpuesta, ésta habría de limitar el ámbito material de las leyes de presupuestos a la materia presupuestaria o a lo relacionado directamente con la misma.

Esa reducción del contenido material de las leyes de presupuestos a través de la Ley General Presupuestaria podría hacerse de forma parecida a: el artículo 42 de la Ordenanza Orgánica francesa: "Ningún artículo adicional, ni ninguna enmienda puede presentarse al proyecto de ley de Presupuestos, salvo si tienden a suprimir o reducir efectivamente un gasto, o a asegurar el control del gasto público"; el artículo 37 de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1911, de 1 de julio de 1911: "Los preceptos que contenga el articulado de las Leyes de Presupuestos sólo estarán en vigor durante el ejercicio de cada Presupuesto, y el de prórroga en su caso, y comprenderán únicamente las disposiciones que determinen las cantidades a que hayan de ascender los ingresos y los gastos y las que sean necesarias para la administración de los presupuestos respectivos. En ningún caso se podrán dictar Leyes nuevas ni modificar las vigentes por medio de preceptos contenidos en su articulado"; el artículo 6 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes sobre Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, aprobado por Decreto Legislativo 1/1988, de 17 de mayo: "Las Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, o Leyes de Presupuestos de Euskadi, son las que tienen por objeto la aprobación de los Presupuestos Generales definidos en el artículo anterior", a lo que agrega en su apartado 2º: "Además, las Leyes de Presupuestos Generales de Euskadi podrán extender su objeto a la regulación de otra serie de cuestiones propias de la Hacienda General del País Vasco o relacionadas con ésta, con referencia al ejercicio económico de que se trate y de incidencia específica para el mismo, tales como el régimen de las retribuciones del personal y de los haberes pasivos correspondientes a créditos pertenecientes a los Presupuestos Generales, el régimen presupuestario y de ejecución del gasto público de los mismos, el régimen de los tributos propios de la Comunidad Autónoma y el de las condiciones de endeudamiento. Las normas referentes a estas materias, contenidas en las Leyes de Presupuestos Generales, tendrán la misma naturaleza y régimen de éstas"; el artículo 27.4 de la Ley Foral 8/1988, de la Hacienda Pública de Navarra: "Las Leyes Forales que aprueban los Presupuestos Generales de Navarra podrán, además, regular cualesquiera otras materias propias de la

Naturalmente, desde nuestra posición, no podemos plantear propuestas de *lege ferenda*; en este sentido, sería incongruente que normas infraconstitucionales prohibieran lo que precisamente a nuestro juicio no prohíbe la Constitución. Ahora bien, hecha esa advertencia, desde la interpretación restrictiva que acerca del contenido material de las leyes de presupuestos ha realizado nuestro Tribunal Constitucional, sí tendrían sentido las propuestas que seguidamente apuntamos.

b) *Una propuesta de lege ferenda: la reforma de la Ley General presupuestaria.* Una reforma de la Ley General Presupuestaria en el sentido de limitar el ámbito material de estas leyes a la materia estrictamente presupuestaria o a lo relacionado directamente con la misma⁵⁷.

c) *La reforma de los reglamentos parlamentarios que disciplinan el procedimiento presupuestario.*

Las siguientes propuestas:

a) De forma similar al artículo 130.1 RCD (relativo a los proyectos y proposiciones de ley orgánica)⁵⁸, un trámite de admisión por la Mesa de la Cámara de los proyectos de ley de presupuestos de contenido presupuestario.

b) Como realizan los Reglamentos del Parlamento federal alemán (artículo 96)⁵⁹ y, sobre todo, de la Asamblea Nacional de Francia (artículo 119)⁶⁰, una delimitación de las materias que pueden tramitarse a través del proyecto de ley de presupuestos, de suerte que las restantes materias deberían tramitarse

Hacienda Pública de Navarra o relacionadas, directa o indirectamente, con ésta".

O la proposición de reforma del artículo 51 LGP (1993), con el el objeto de añadirle un párrafo final: "El articulado de la Ley de Presupuestos Generales del Estado contendrá exclusivamente las innovaciones normativas que sean consecuencia indispensable de la política económica y presupuestaria plasmada en el estado de ingresos y gastos contenido en los propios presupuestos" (propuesta que no se tomó en consideración; *BOCG, Congreso de los Diputados*, de 30 de julio de 1993, serie B, núm. 13-1).

⁵⁷ Véase la nota anterior.

⁵⁸ El trámite de admisión por la Mesa de la Cámara que para los proyectos y proposiciones de ley orgánica diseña el artículo 130.1 RCD: "Se tramitarán como proyectos y proposiciones de Ley Orgánica los proyectos y proposiciones de ley a los que la Mesa del Congreso, oída la Juna de Portavoces, otorgue tal calificación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 81.1 de la Constitución y a la vista del criterio razonado que al respecto exponga el Gobierno, el proponente o la correspondiente Ponencia en trámite de informe".

⁵⁹ El Reglamento del Parlamento Federal Alemán, en su Título VIII ("Proyectos de Ley y su tramitación") dedica el artículo 95 al proyecto de ley de presupuestos y el artículo 96 a los proyectos de ley de finanzas, que delimita las materias que han de considerarse financieras.

⁶⁰ El Reglamento de la Asamblea Nacional de Francia regula dentro de su Título II ("Procedimiento legislativo") una parte relativa al "Procedimiento de discusión de las Leyes de Hacienda" (artículos 117-121); el artículo 119 en su apartado 1 dispone: "Cualquier artículo o enmienda que contenga disposiciones no previstas por la Ley Orgánica sobre las leyes de Hacienda deberá retirarse de la ley de Hacienda y ser objeto de un debate por separado, si así lo pidiera la Comisión permanente que hubiese sido competente para conocer sobre el fondo en el caso de que dicha disposición hubiere sido objeto de un proyecto o de una proposición de ley, y si lo aceptara el Presidente o relator general o un miembro de la Mesa, especialmente designado a este efecto, de la Comisión de Hacienda, de Economía General y del Plan".

separadamente, a través de otro proyecto legislativo.

c) La penetración en el procedimiento legislativo de preceptos que velen por algunas cuestiones de técnica legislativa, como la homogeneidad material⁶¹ y las reformas legislativas⁶².

d) Una reforma del procedimiento legislativo presupuestario⁶³.

d) *La aplicación de las Órdenes Ministeriales de elaboración y aprobación de los Presupuestos.* La aplicación efectiva de la siguiente regla: las propuestas de normas de contenido presupuestario en el anteproyecto de ley de presupuestos formuladas por los distintos Ministerios deben ir acompañadas de una memoria explicativa acerca de la relación o conexión con la materia estrictamente presupuestaria o con la política económica del Gobierno, con inclusión de la cuantificación del efecto de la norma presupuestaria sobre los ingresos y gastos⁶⁴.

3. Desde las reglas de la técnica legislativa que atienden al contenido y estructura de las leyes.

A) *Contenido de las leyes de presupuestos.*

⁶¹ La homogeneidad material de la ley de presupuestos, en tanto que exigencia de técnica legislativa, podría penetrar en el procedimiento legislativo, si las Cámaras así lo decidieran y consintieran, a través de la incorporación en los Reglamentos parlamentarios de un precepto similar al artículo 5 apartado 2 de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, que establece como causa de inadmisión de la proposición de ley: "El hecho de que el texto de la proposición verse sobre materias diversas carentes de homogeneidad entre sí".

⁶² De contenido parecido a preceptos como el artículo 16 LGT ("toda modificación de leyes o reglamentos tributarios contendrá una redacción completa de las normas afectadas") o el artículo 4 de la Ley 1/1998, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes (establece que las leyes y los reglamentos que contengan normas tributarias deberán expresarlo en su título y en la rúbrica de sus artículos; asimismo, las leyes y los reglamentos que modifiquen normas tributarias deberán contener una redacción completa de las normas derogadas y la nueva redacción de las que resulten modificadas).

⁶³ Véase la Proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados, que llegó a recibir el Dictamen de la Comisión (BOCG de 7 de abril de 1993, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 140-9). Entre sus aspectos, destacamos: la regulación del derecho de enmienda, con referencia a las enmiendas referidas al articulado y a las Secciones de diferentes programas; y la previsión de una Oficina Presupuestaria, adscrita a la Secretaría General, con funciones de asesoramiento técnico a los órganos de la Cámara y de información a los Grupos Parlamentarios y Diputados, en todo lo relativo a la aprobación y ejecución de los Presupuestos.

⁶⁴ Regla que se reproduce anualmente desde las normas para la elaboración de los PGE para 1993. En este sentido, la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 6 de mayo de 1992, sobre normas para la elaboración de los PGE para 1993 (BOE de 11 de mayo de 1992), dentro del apartado "3. Documentación y plazos para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado", establece en la regla 3.6: "Articulado del anteproyecto de Ley. Los Ministerios deberán remitir a la Secretaría de Estado de Hacienda... las propuestas de normas de contenido presupuestario cuya inclusión en el articulado del anteproyecto de la Ley de Presupuestos consideren procedente, acompañadas de una memoria explicativa de la conexión del articulado propuesto con las habilitaciones de gasto, las previsiones de ingreso o la política económica del Gobierno, cuantificando, en su caso, el efecto de la norma presupuestaria sobre las cifras de ingresos o gastos que se han de presupuestar". Con idéntico tenor literal, las posteriores Órdenes del Ministerio de Economía y Hacienda para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado de fecha: 30 de abril de 1993 (PGE para 1994; BOE de 30 de abril de 1995), regla 3.6; 20 de abril de 1994 (PGE para 1995; BOE de 22 de abril de 1995); regla 4.6; 24 de marzo de 1995 (PGE para 1996; BOE de 30 de marzo de 1995); regla 4.6; 31 de mayo de 1996 (PGE para el ejercicio económico de 1997; BOE de 4 de junio de 1996); regla 4.6; 17 de abril de 1997 (PGE para 1998; BOE de 22 de abril de 1997); regla 4.6; 29 de abril de 1998 (PGE para el ejercicio económico de 1999; BOE de 30 de abril de 1998); regla 4.6; 3 de mayo de 1999 (PGE para el año 2000; BOE de 6 de mayo de 1999); regla 4.6; 27 de abril de 2001 (PGE para el año 2002; BOE de 30 de abril de 2001); regla 4.6.

a) *Título*⁶⁵. Para evitar el problema de extralimitación del contenido respecto del título, en la rúbrica del título de la ley de presupuestos, si es el caso, debería añadirse el apéndice "y de reforma de otras disposiciones legales"⁶⁶.

b) *Homogeneidad material*⁶⁷. Desde las exigencias de la técnica legislativa, puede postularse que las leyes de presupuestos deben contemplar un objeto material, único, identificado y definido, que viene constituido por el contenido propio o esencial de las mismas, esto es los Presupuestos del Estado y la parte dispositiva que los aclara, complementa, desarrolla o explica. Pero con vistas a garantizar una regulación completa de ese objeto, también pueden albergar un contenido posible o eventual, aunque limitado estrictamente a materias que presenten una relación directa con el mismo. Ahora bien, cuando el legislador considerase conveniente regular al mismo tiempo el objeto propio y otras materias ajenas al mismo (o que sólo guardan una relación indirecta), deberían elaborarse textos legales distintos, aunque su tramitación y aprobación se efectuara de forma paralela y simultánea.

En este contexto, con la finalidad de acabar con la heterogeneidad material de las leyes de presupuestos, se han propuesto posibles soluciones. Principalmente: a) la tramitación de la materia ajena al contenido propio o esencial de las leyes de presupuestos a través de otras iniciativas legislativas⁶⁸; b) la aplicación a estas leyes de las directrices (o propuestas de

⁶⁵ Apartado III.2.B del Capítulo Quinto.

⁶⁶ Cosa que hizo el legislador presupuestario de hace ya muchos años; por ejemplo, en la Ley de 26 de diciembre de 1957, intitulada "de aprobación de los Presupuestos del Estado para el bienio 1958-1959 y de reformas tributarias". Aun así, un comentarista de la época, Gutiérrez del Álamo, J., "Modificaciones presupuestarias de la Ley de 26 de diciembre de 1957", *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, núm. 29, 1958, pp. 63 y ss, manifestó: "quizás se padezca el error de envolver en un solo cuerpo legal disposiciones heterogéneas... hubiera sido preferible articular el texto en dos leyes distintas, una referida a la estructura de los presupuestos para el bienio 1958-1959, con sus cifras reguladoras, y otra encaminada a la parte sustantiva de la reforma del sistema impositivo de cierto carácter estable".

O recientemente en otras leyes; por ejemplo, la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del "Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y Otras Normas Tributarias".

Esta solución la proponen: López-Medel Bascónes, J., "La elaboración técnica de los proyectos de ley", *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, p. 188; Santaolalla López, F., "Nota acerca de las directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley", *RCG*, núm. 26, 1992, p. 167.

⁶⁷ Apartado III.2.C del Capítulo Quinto.

⁶⁸ Lo ha propuesto Sánchez Morón, M., "Contenido de las normas, principio de homogeneidad, estructura formal", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989, pp. 106-110 y 115-116.

Y de forma reiterada algunos órganos consultivos. El Consejo de Estado, en los Dictámenes núm.: 51.954, de 14 de julio de 1988; 3445/1996, de 3 de octubre; de 25 de septiembre de 1997. El Consejo Consultivo de Cataluña, en los Dictámenes núm.: 142/1988, de 1 de marzo (Fundamento I); 210/1998, de 29 de diciembre (Fundamento II). Y el Consejo Consultivo andaluz, en sus Dictámenes núm.: 19/1994, de 27 de octubre; 64/1995, de 20 de octubre (FJ. II.C); 56/1996, de 20 de mayo (FF.JJ. I y II); 117/1996, de 25 de octubre (FJ. I).

directrices) de técnica legislativa⁶⁹; c) frente a la dispersión legislativa, las técnicas de actualización de textos, principalmente los textos refundidos⁷⁰; d) como hemos visto, de *lege ferenda*, la introducción en el Ordenamiento jurídico de preceptos que velen por la homogeneidad material de las leyes de presupuestos⁷¹.

c) *Modificaciones legales*⁷². También desde la técnica legislativa se intenta combatir la dispersión normativa; en este sentido, una especial y cuidadosa atención dedica esta disciplina a las leyes modificativas. Recuérdese, en técnica legislativa suele distinguirse entre leyes modificativas y leyes nuevas. Naturalmente, con esa distinción se pretende diferenciar las leyes que tienen por finalidad la modificación de otras anteriores de las leyes que sin tal objeto contienen escasas modificaciones. Dentro de éstas, las leyes nuevas, debemos considerar las leyes de presupuestos. Desdeluego, esa distinción es muy operativa. Así, la ley nueva (o no propiamente modificativa), como es la ley de presupuestos del Estado, sólo puede contener modificaciones legislativas si son pocas y aisladas o si versan sobre la materia propia de la ley. En caso contrario, deberá acudir a una ley propiamente modificativa⁷³. Por otro lado, en los supuestos de modificaciones reiteradas se recomienda la promulgación de una ley enteramente nueva o la publicación de un texto actualizado (principalmente, un texto

⁶⁹ Abajo Quintana, J.J., "Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley: antecedentes y finalidad", *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, pp. 139 y 141-155, es partidario de la aplicación al ámbito de las leyes de presupuestos de las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley (Consejo de Ministros, 1991).

No debemos olvidar que la Propuesta de directrices para mejorar la calidad de las leyes (Seminario, Parlamento Vasco, 1989) contiene una directriz que se refiere a esta cuestión, la 68 y última, que reza: "68. Antecedentes de las leyes de presupuestos. Los antecedentes documentales de las leyes de presupuestos se ajustarán a una estructura tipificada, con remisiones y concordancias que faciliten su consulta e irán acompañados de un índice de materias y de nombres completo".

⁷⁰ En este sentido, Jiménez Aparicio, E., "Actualización de textos", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989, pp. 317; Sáinz Moreno, F., "Técnica normativa: visión unitaria de una materia plural", *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, p. 44, y la voz "Técnica normativa", *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, 1995, p. 6487; Sánchez Morón, M., "Contenido de las normas, principio de homogeneidad, estructura formal", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989, pp. 106-110 y 115-116.

Si bien con referencia a las leyes de acompañamiento presupuestarias, se ha pronunciado al respecto el Consejo Consultivo de Cataluña, en su Dictamen núm. 210/1998, de 29 de diciembre (Fundamento II.8).

⁷¹ Ya hemos expuesto que la homogeneidad material de la ley de presupuestos, en tanto que exigencia de técnica legislativa, podría penetrar en el procedimiento legislativo si las Cámaras así lo consintieran. Por ejemplo, a través de la incorporación en los Reglamentos parlamentarios de un precepto similar al artículo 5 apartado 2 de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular.

⁷² Apartado III.2.D del Capítulo Quinto.

⁷³ Incluso, desde la técnica legislativa, se recomienda un ámbito material estricto de estas leyes. En este sentido, una ley propiamente modificativa sólo podrá afectar al contenido de una sola ley, de manera que no modificará simultáneamente varias leyes anteriores. Si bien se plantea una excepción a esa recomendación: una ley modificativa sí podrá afectar a varias leyes anteriores en el supuesto de que entre ellas concorra "unidad de materia o de causa de modificación".

refundido). Por último, en relación a la ubicación en la ley de presupuestos de las modificaciones se plantea la cuestión de si deben contemplarse en el articulado o en la parte final⁷⁴. Desde la técnica legislativa, es pacífica la consideración de que tratándose de leyes nuevas las modificaciones siempre deben constar en el articulado, nunca en la parte final; recomendación aplicable, pues, a las leyes de presupuestos⁷⁵.

Por tanto, frente al problema de la dispersión normativa derivada de la práctica de incluir en leyes de presupuestos innovaciones legislativas de la más variada naturaleza, las soluciones que pueden proponerse son varias. Además de algunas ya apuntadas anteriormente⁷⁶, destacamos la siguiente, que se enmarca dentro de las recomendaciones de técnica legislativa: la ley de presupuestos sólo puede incorporar en su articulado aquellas modificaciones legislativas directa e íntimamente relacionadas con su objeto principal⁷⁷.

B) Estructura formal de las leyes de presupuestos.

a) *Sistemática*⁷⁸. Proponemos algunos criterios acerca de la ordenación lógica de los elementos estructurales de las leyes de presupuestos: a) en relación al título, nos remitimos a lo anteriormente expuesto; b) por lo que se refiere a la parte expositiva, la exposición de motivos o el preámbulo debería advertir tanto de las innovaciones legislativas como de las materias no estrictamente presupuestarias acogidas en su seno; c) en su parte dispositiva (en sentido estricto, esto es, el cuerpo articulado), estas leyes deberían desplegar su fuerza

⁷⁴ Una de las soluciones proporcionadas en técnica legislativa es la siguiente. Sobre la base de la distinción entre leyes propiamente modificativas y las que no lo son, se recomienda que en las primeras la modificación se incorpore en el articulado, mientras en las segundas deben ubicarse en la parte final de la ley (en concreto en las Disposiciones finales, no en las adicionales). Solución esta última que es objeto de crítica por alguna doctrina, al entender que las modificaciones legislativas debieran siempre constar en el articulado de la ley.

⁷⁵ En este sentido, Santaolalla López, F., "Nota acerca de las directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley", *RCG*, núm. 26, 1992, p. 186 en n. 26. Aunque no es pacífico, en caso de que las leyes de presupuestos incorporen modificaciones directamente relacionadas con su objeto o materia principal (la presupuestaria, y en una concepción más amplia, aquéllas con incidencia en la política económica general), éstas podrían ubicarse en las disposiciones propiamente finales, pero no en las adicionales.

⁷⁶ Así: respecto del título de la ley de presupuestos, si es el caso, debiera añadirse el apéndice "y de reforma de diversas disposiciones legales". Y en relación a la homogeneidad material de la ley de presupuestos, soluciones tales como: a) la tramitación de las modificaciones ajenas al contenido propio o esencial de las leyes de presupuestos a través de otras iniciativas legislativas; b) la aplicación de las directrices de técnica legislativa al ámbito de las leyes de presupuestos; c) la aplicación de técnicas de actualización de textos, principalmente los textos refundidos.

⁷⁷ Aquí persistiría el problema de si la ley de presupuestos puede modificar también la Ley General Presupuestaria, dada la aparente homogeneidad material entre ambas leyes. Sin embargo, también desde la técnica legislativa tal práctica se consideraría como no recomendable, por razón de que la ley anual de presupuestos se enmarca dentro de la ordenación general de la materia presupuestaria, que acomete precisamente la Ley General Presupuestaria.

⁷⁸ Apartado III.3.B del Capítulo Quinto.

activa de ley (innovaciones legislativas), y, si es el caso, la sede en donde incorporar la regulación de materias extrapresupuestarias; d) por consiguiente, la parte final de estas leyes no sería el lugar adecuado para acometer innovaciones legislativas y la regulación de materias no presupuestarias, salvo, claro está, en lo que afecta al contenido y función propios de cada una de sus categorías de disposiciones (adicionales, transitorias, derogatorias y finales).

b) *División formal*⁷⁹. En relación a la división formal de las leyes de presupuestos, algunos criterios como la reducción del número de disposiciones que integran su parte final, así como la aplicación de las más elementales reglas de técnica legislativa en este ámbito. Sobre todo, la denominación o título y división en apartados de las diversas partes (expositiva, dispositiva y final) y la reducción de la extensión de los preceptos ubicados en estas leyes.

c) *El contenido de las leyes de presupuestos y el Derecho codificado*⁸⁰. Frente a la práctica consistente en la afectación por leyes de presupuestos de leyes generales y otras concernientes a materias tradicionalmente codificadas (sobre todo, a través de modificaciones, añadidos y derogaciones; y, en menor medida, mediante suspensiones, prórrogas, aplicaciones y desarrollos), ya hemos expuesto de forma general los remedios que suministran las técnicas de simplificación y de actualización del Ordenamiento jurídico, y en el ámbito concreto de las leyes de presupuestos las recomendaciones de técnica legislativa relativas al título, homogeneidad material, modificaciones legales, y sistemática y división formal de estas concretas leyes. Y en otro plano, la potenciación funcional de los órganos participantes tanto en la codificación concentrada como en la difusa.

4. Otras soluciones.

Ante el desbordamiento material y la desnaturalización de

⁷⁹ Apartado III.3.C del Capítulo Quinto.

⁸⁰ Apartado IV del Capítulo Quinto.

las leyes en general y de las leyes de presupuestos en particular, la informática aplicada al campo jurídico puede paliar algunas afrentas a la seguridad jurídica (sobre todo, su faceta de conocimiento y acceso al Derecho por sus destinatarios).

V. Límites constitucionales al contenido material de las leyes de presupuestos autonómicas y de las leyes de acompañamiento presupuestarias.

1. La cuestión de la aplicabilidad a las leyes de presupuestos autonómicas del artículo 134 CE y de la doctrina constitucional sobre el precepto.

El vigente texto constitucional español nada dice acerca de las leyes de presupuestos autonómicas⁸¹. El problema que se plantea es bien conocido: la aplicabilidad del artículo 134 CE (especialmente, de sus apartados 2 y 7), y de la doctrina constitucional sobre el mismo, a estas leyes. El tratamiento de la cuestión debe pasar por la exposición y el análisis de la jurisprudencia constitucional sobre límites materiales al contenido de estas leyes autonómicas. Al hilo de ello, nos referimos a otras experiencias similares en Derecho comparado, en concreto, la alemana y la italiana. Finalmente, valoramos esta doctrina constitucional.

A) La doctrina del Tribunal Constitucional.

En un primer momento, el Tribunal, en sus sentencias 116 y 149/1994, se pronuncia sobre el papel de las leyes de presupuestos autonómicas como vehículos de reformas tributarias. Posteriormente, en las sentencias 174/1998, 130/1999, 180 y 274/2000, afronta la cuestión del ámbito material de estas leyes. En estas resoluciones, trata el problema de si las diversas reglas del artículo 134 CE (principalmente, los apartados 2 y 7),

⁸¹ Lo que no resulta extraño, pues tampoco se refiere expresamente a la ley autonómica. Al respecto, véase Jiménez Asensio, R., *La ley autonómica*, Madrid, 2001.

y la jurisprudencia constitucional vertida sobre las mismas, se aplican a estas leyes presupuestarias autonómicas.

De entrada, presentamos un balance de esta jurisprudencia⁸². Las sentencias han sido un total de seis (todas ellas resuelven cuestiones de inconstitucionalidad): las SSTC 116/1994 y 149/1994 (Presupuestos de Navarra para 1985 y 1988, respectivamente); 174/1998 (Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1992); 130/1999 (Presupuestos Generales de la Diputación General de Cantabria para 1993); 180/2000 (Presupuestos de La Rioja para 1993); y 274/2000 (Presupuestos de Canarias para 1997). Las declaraciones de inconstitucionalidad han sido cuatro, todas por vulneración de los límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos: las SSTC 174/1998, 130/1999, 180 y 274/2000. Los motivos de impugnación se han centrado en: a) los límites materiales de carácter tributario de las leyes de presupuestos: las SSTC 116/1994⁸³ y 149/1994⁸⁴; b) los límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos: las SSTC 174/1998⁸⁵, 130/1999⁸⁶, 180/2000⁸⁷, 274/2000⁸⁸, así como el Auto del TC 260/1998⁸⁹. Por motivos diversos, otras leyes de

⁸² Por posible vulneración del contenido constitucional de las leyes de presupuestos han llegado al Tribunal las siguientes leyes presupuestarias (por este orden): la Ley Foral del Parlamento de Navarra, de 28 de diciembre de 1984, de aprobación de los Presupuestos para 1985; la Ley Foral del Parlamento de Navarra 3/1988, de 12 de mayo, de Presupuestos para 1988; la Ley 6/1992, de 4 de mayo, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1992; la Ley valenciana 7/1991, de 31 de diciembre, de Presupuestos para 1992; la Ley de la Asamblea Regional de Cantabria 5/1993, de 6 de mayo, de aprobación de los Presupuestos Generales de la Diputación General de Cantabria para 1993; La Ley 2/1993, de 13 de abril, de Presupuestos de La Rioja para 1993; y, finalmente, la Ley del Parlamento de Canarias 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos.

⁸³ Artículo 46.1 de la Ley Foral del Parlamento de Navarra, de 28 de diciembre de 1984, de aprobación de los Presupuestos de esta Comunidad para 1985, sobre la reducción de la bonificación en la Contribución Territorial Urbana de las viviendas de protección oficial.

⁸⁴ Artículo 68 de la Ley Foral del Parlamento de Navarra 3/1988, de 12 de mayo, de Presupuestos de Navarra, relativo a la restricción de exenciones del Impuesto de Actos Jurídicos Documentados.

⁸⁵ Disposición adicional decimosegunda de la Ley 6/1992, de 4 de mayo, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1992, referente a la función pública, en concreto, el acceso de funcionarios sanitarios interinos a la condición de funcionarios de carrera mediante la superación de un concurso-oposición. El Tribunal la declara inconstitucional.

⁸⁶ Disposición adicional octava de la Ley de la Asamblea Regional de Cantabria 5/1993, de 6 de mayo, de aprobación de los Presupuestos Generales de la Diputación General de Cantabria para 1993, acerca de la creación del Cuerpo Superior de Letrados de esta Comunidad Autónoma. De nuevo, hay pronunciamiento de inconstitucionalidad.

⁸⁷ Artículo 37 de la Ley de la Comunidad Autónoma de La Rioja 2/1993, de 13 de abril, de Presupuestos, que versa sobre la imposición de multas coercitivas para estimular el cumplimiento de actos administrativos. Precepto que es declarado inconstitucional.

Y la Disposición adicional quinta de la misma Ley riojana 2/1993, relativa a la declaración de utilidad pública a efectos de expropiación forzosa de los "proyectos de obras de infraestructura, de instalaciones deportivas, socioculturales y telecomunicación, aprobados o que se aprueben".

⁸⁸ Sobre el precepto relativo a la reducción de haberes en la Administración Pública por la diferencia entre la jornada reglamentaria de trabajo y la efectivamente realizada. Otra vez, con pronunciamiento de inconstitucionalidad.

⁸⁹ Artículo 11 de la Ley valenciana 7/1991, de 31 de diciembre, de Presupuestos de la Generalidad para 1992, sobre relación y clasificación de puestos de trabajo de una Consejería. El Tribunal declara la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad.

presupuestos autonómicas han llegado al Tribunal Constitucional⁹⁰.

1. En relación a los límites tributarios al contenido de las leyes de presupuestos autonómicas (SSTC 116 y 149/1994), a juicio del Tribunal, ni del artículo 134.7 CE, ni del artículo 133.2 CE (sobre la potestad de las Comunidades Autónomas de establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes), ni de otros principios constitucionales⁹¹, puede derivarse un principio general de prohibición de modificar tributos por medio de las leyes de presupuestos autonómicas o forales, sin la previa habilitación de una ley tributaria sustantiva.

Por un lado, a esta solución llega el Tribunal a partir del análisis sistemático y de la dicción literal de las diferentes reglas contenidas en el artículo 134 CE. Los diversos requisitos procesales y materiales que en ese precepto constitucional se consagran lo son de las leyes de presupuestos del Estado, por tanto de una institución estatal, en concreto, de una fuente normativa del Estado, entendido este último término en sentido

⁹⁰ Por motivos diferentes a la posible vulneración de los límites materiales y de carácter tributario de las leyes de presupuestos, han llegado al Tribunal Constitucional otras leyes de presupuestos autonómicas. Destacamos tres sentencias, que resuelven recursos de inconstitucionalidad: SSTC 171/1996, 103/1997 y 62/2001. También otras resoluciones, especialmente el Auto 329/1990, las providencias de 8 de abril de 1997 o el Auto 271/1997, donde conociendo recursos de inconstitucionalidad se pronuncia sobre la suspensión de vigencia y aplicación de determinados preceptos de leyes de presupuestos autonómicas. Estas leyes que han llegado al Tribunal son (por este orden): la Ley del Parlamento de Canarias de Presupuestos Generales de la Comunidad para 1990; la Ley del Parlamento de Galicia 2/1988, de 5 de marzo, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1988; la Ley canaria 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1997; la Ley del Parlamento Vasco 10/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales para 1997; la Ley 10/1996, de 31 de diciembre de 1996, de Presupuestos Generales del Principado de Asturias para 1997; la Ley de la Asamblea de Madrid 4/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1988; la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1993.

Veamos algunas de esas declaraciones de inconstitucionalidad (SSTC 171/1996, 103/1997 y 62/2001).

La primera, en la STC 171/1996: determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Galicia 2/1988, de 5 de marzo, de Presupuestos para 1988; en concreto, el artículo 10, apartados 4 y 5 de la Ley 2/1988, en relación al artículo 28 de la Ley 33/1987, de PGE para 1988. Se trata de la creación por la Ley de Presupuestos gallega para 1988 de un fondo para mejoras retributivas que contraviene el límite máximo global del incremento de la masa retributiva fijado por el Estado en la Ley de Presupuestos del Estado para ese mismo año.

La segunda, en la STC 103/1997: preceptos de la Ley de la Asamblea de Madrid 4/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos para 1988; concretamente, los artículos 12, 13.1.a) y 13.1.b) de esa Ley de Presupuestos 4/1987, en relación a las magnitudes establecidas en los artículos 28.1 y 31.1.a) de la Ley 33/1987, de Presupuestos del Estado para 1988. La cuestión se centra en la inclusión en esta ley presupuestaria autonómica de preceptos que fijan el límite máximo de incremento de la masa retributiva, sueldo, trienios y pagas extraordinarias que superan los establecidos en la Ley de Presupuestos del Estado. Además, los párrafos segundo y tercero del artículo 13.1.a) de la Ley de Madrid 4/1987, sobre asignación de complementos específicos, por posible contradicción con el artículo 23.3.b) de la Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la función pública. El Tribunal manifiesta que la inclusión en ley de presupuestos autonómicas de preceptos relativos a retribuciones complementarias de los funcionarios, en concreto la asignación de complementos específicos, no es inconstitucional si se interpreta en los términos del FJ. 4.

Y por último, la STC 62/2001, de 1 de marzo: declara inconstitucionales determinados preceptos de la Ley aragonesa de Presupuestos para 1993, relativos al incremento anual de las retribuciones del personal al servicio del sector público de esta Comunidad, por vulnerar los artículos 149.1.13 y 156.1 CE, al exceder la ley autonómica las magnitudes expresadas en la ley de presupuestos estatal para 1993.

También por posible contradicción, o en su caso omisión, en relación a las magnitudes presupuestarias expresadas en la correspondiente ley de presupuestos estatal, el Tribunal ha decidido suspender la vigencia y aplicación de preceptos de las leyes de presupuestos de: la Comunidad Autónoma de Canarias para 1997 (Providencia de 8 de abril de 1997, suspensión que, en relación a la Disposición adicional vigésima quinta, fue levantada por Auto de 20 de mayo de 1997); la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1997 (suspensión que ha sido mantenida por el Auto 271/1997, de 15 de julio). Preceptos que se encuentran pendientes de resolución final por el Tribunal.

⁹¹ Entre ellos, el de legalidad tributaria del artículo 31.3, aplicables a todos los poderes públicos, estatales o autonómicos. Principios generales comunes que garantizan una homogeneidad básica, conforme a la cual se configura el régimen jurídico de la ordenación de los tributos como un verdadero sistema, asegurador de su unidad (exigencia de la igualdad de los españoles) y compatible con las competencias tributarias de las Comunidades Autónomas y con la autonomía financiera y presupuestaria de las mismas; STC 116/1994, FJ. 5.

estricto como organización central o general. El Tribunal, con carácter general, precisa que no pueden inferirse de las normas constitucionales que regulan instituciones estatales, sin más, reglas y principios de aplicación, por vía analógica, a las instituciones autonómicas homólogas (STC 116/1994, FJ. 5)⁹².

Por otro lado, considera que del artículo 133.2 CE tampoco puede concluirse aquel principio general de prohibición, dado que tal precepto, además de referirse al establecimiento (que no modificación) de tributos, sólo se limita a decir que el poder tributario de las Comunidades Autónomas queda condicionado por la Constitución y las leyes, lo que se convierte en una tautología, pues lo que realmente se trata de determinar es si la Constitución consagra esa prohibición (STC 116/1994, FJ. 5, *in fine*).

Habida cuenta de que no se deduce de la Constitución la aplicabilidad del segundo inciso del artículo 134.7 a las leyes de presupuestos autonómicas, el Tribunal completa su argumentación, y concluye: habrá que estar al bloque de constitucionalidad, examinando caso por caso las disposiciones relativas al ejercicio de la potestad legislativa autonómica que en materia tributaria aparecen contenidas en los respectivos Estatutos de Autonomía (SSTC 116/1994, FJ. 6; y 149/1994, FJ. único), y a las leyes estatales que, dentro del marco constitucional, delimitan las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas. En relación a esto último, sostiene el Tribunal que tampoco en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas se contiene la exclusión de las leyes de presupuestos como fuente normativa de modificación de tributos sin previa habilitación legal (STC 116/1994, FJ. 6, *in fine*). Tal afirmación la vierte tras traer a colación el artículo 17 y las Disposiciones final y adicional segunda de la LOFCA, esta última acerca del caso concreto navarro.

Por último, el Tribunal asevera que su propia doctrina, en el marco del artículo 134.2 CE, sobre las restricciones de las facultades de debate y enmienda que sufre el órgano legislativo

⁹² Para apoyar esa precisión, el Tribunal cita su Auto 428/1989 y su sentencia 179/1989 (FJ. 7); y en relación a esos principios generales comunes, la STC 19/1987.

en la tramitación de este tipo de leyes (frente a otros proyectos o proposiciones de ley), es también aplicable a las leyes de presupuestos autonómicas, siempre que tales peculiaridades o especificidades realmente existan (STC 116/1994, FJ. 8, *in fine*; esta doctrina no la aplica el Tribunal al caso concreto que resuelve esta sentencia, pues del Reglamento del Parlamento Foral de Navarra no se deducen especialidades en la tramitación de las leyes de presupuestos en relación con los demás proyectos de ley).

2. Acerca del contenido material de las leyes de presupuestos autonómicas, el Tribunal Constitucional se pronuncia por vez primera en su sentencia 174/1998. Ésta resuelve cuestiones de inconstitucionalidad contra la Disposición adicional decimosegunda de la Ley 6/1992, de 4 de mayo, de Presupuestos Generales de Aragón para 1992. La duda de inconstitucionalidad se centraba, entre otros extremos, en determinar si aquella Disposición adicional (sobre el acceso de funcionarios interinos a funcionarios de carrera de la Comunidad Autónoma) regulaba una materia propia de la ley de presupuestos, y, consiguientemente, si podía formar parte de esta ley. A diferencia de las SSTC 116 y 149/1994, el Tribunal aprecia una sustancial identidad entre las normas que integran el bloque de constitucionalidad aplicable a la institución presupuestaria de la Comunidad Autónoma de Aragón (artículos 12.1 y 55.1 de su Estatuto y 21 LOFCA) y el artículo 134.2 CE relativo a los Presupuestos Generales del Estado. En aplicación de su doctrina, ya expuesta, y sobre la base de la "función institucional" de estas leyes, el Tribunal concluye que la disposición cuestionada no respeta los límites materiales que la Constitución y, en este caso, el Estatuto de Aragón imponen a las leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma, dado que aquella materia se integra dentro de la función pública, en concreto, en el ámbito de acceso a la misma. Por esta razón, al no mantener relación con las previsiones presupuestarias, ni con el contenido esencial ni eventual, el Tribunal la declara inconstitucional.

Posteriormente⁹³, en la STC 130/1999, resuelve una cuestión de inconstitucionalidad acerca de la Disposición adicional octava de la Ley de la Asamblea Regional de Cantabria 5/1993, de 6 de mayo, de Presupuestos Generales de la Diputación Regional para 1993. En la referida disposición se procedía a la creación del Cuerpo Superior de Letrados de Cantabria. En esta sentencia, a diferencia de las anteriores 178 y 149/1994 (que trataban sobre límites de carácter tributario), y de igual forma que en la 174/1998 (sobre el contenido material), el Tribunal declara la aplicabilidad de su doctrina sobre el artículo 134.2 CE a esta ley de presupuestos autonómica. Su argumentación: el bloque de constitucionalidad aplicable a la Comunidad de Cantabria (artículos 9.1 y 56 parágrafo segundo de su Estatuto y artículo 21.1 LOFCA) contiene normas sustancialmente idénticas al artículo 134.2 CE, de lo cual deduce nuevamente una "función institucional" de estas leyes. Concluye que la disposición adicional cuestionada (por su propia naturaleza de norma relativa a la función pública, no tiene encaje en el contenido posible de estas leyes) es contraria a la Constitución, y a las referidas normas que integran el bloque de constitucionalidad aplicables a la Comunidad de Cantabria.

Idéntico *modus operandi* utiliza el Tribunal en sus sentencias 180 y 274/2000, nuevamente, acerca de límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos autonómicas.

En la primera de ellas, conoce dos preceptos de la Ley de la Comunidad Autónoma de La Rioja 2/1993, de 13 de abril, de Presupuestos: el artículo 37, sobre la imposición de multas coercitivas para estimular el cumplimiento de actos administrativos; y la disposición adicional quinta, relativa a la declaración de utilidad pública a efectos de expropiación de los "proyectos de obras de infraestructura, de instalaciones deportivas, socioculturales y telecomunicación". De nuevo, el Tribunal declara la aplicabilidad de la doctrina constitucional sobre límites materiales al contenido de las leyes de

⁹³ En el Auto 260/1998, el Tribunal se pronuncia sobre el artículo 11 de la Ley valenciana 7/1991, de 31 de diciembre, de Presupuestos para 1992, sobre clasificación de plazas de funcionarios de una determinada Consejería. El Tribunal declara la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad, sobre la base de que el precepto, al mismo tiempo del planteamiento de la cuestión, se incorporó a la ley de la función pública autonómica valenciana, sin posibilidad, pues, de aplicación de los límites materiales al contenido de estas leyes.

presupuestos estatales a esta ley autonómica, dado que el bloque de constitucionalidad aplicable a esta Comunidad Autónoma contiene normas esencialmente iguales al artículo 134.2 CE. Al aplicar su doctrina, declara la inconstitucionalidad del primero de esos preceptos, puesto que (FJ. 6) la imposición de multas coercitivas "aunque al aplicarse pueda suponer la generación de ingresos para la Hacienda autonómica, no constituye un medio necesario para la gestión del Presupuesto", ni tampoco "queda patente que se configure como un instrumento de política económica", ni "se justifica su conexión con medidas de política económica sobre los sectores que habrán de constituir el objeto explícito de tales multas". En cambio, considera que la disposición adicional quinta sí cumple los requisitos necesarios para integrar el contenido eventual de estas leyes.

En la sentencia 274/2000 se pronuncia acerca de la norma de la Ley del Parlamento de Canarias 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos, relativa a la reducción de haberes en la Administración Pública por la diferencia entre la jornada reglamentaria de trabajo y la efectivamente realizada. Otra vez, aprecia una identidad sustancial entre las normas que integran el bloque de constitucionalidad aplicable a la institución presupuestaria de Canarias y el artículo 134.2 CE. Tras aplicar su doctrina, concluye que la disposición legal cuestionada no respeta los límites materiales que la Constitución y, en este caso, el bloque de constitucionalidad aplicable a Canarias imponen a las leyes de presupuestos de esta Comunidad Autónoma. Y ello, habida cuenta de que el precepto carece "absolutamente de conexión con los ingresos y gastos que conforman el Presupuesto, de modo que si bien... podía tener en el futuro repercusiones presupuestarias, no pueden reputarse complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del actual Presupuesto".

B) Las disidencias frente a esta doctrina.

En el mismo Tribunal ha habido voces discrepantes. En la STC 116/1994, los votos particulares de A. Rodríguez Bereijo, que

defiende una concepción constitucional de la ley de presupuestos como norma sobre la producción normativa, aplicable a todo ámbito de actuación del poder legislativo (también al autonómico)⁹⁴, y de F. Gabaldón López (a quien se adhieren E. Díaz Eimil y R. de Mendizábal Allende), que centra su discurso en el principio de legalidad tributaria y el entendimiento del artículo 134.7 CE como un mandato de aplicación general (que se desprende de los apartados 1 y 2 del artículo 133 CE)⁹⁵. Nuevamente, esta vez en la sentencia 149/1994, el voto particular de F. Gabaldón López (otra vez, con adhesión de E. Díaz Eimil), que reitera su parecer expresado en el voto particular anteriormente citado⁹⁶.

Y en el marco de la doctrina constitucional sobre el

⁹⁴ El magistrado A. Rodríguez Bereijo, que, de entrada, califica de "formalista" y "positivista" la interpretación vertida en la sentencia (punto 1), afirma después (punto 3) en relación a la prohibición del artículo 134.7 CE: "nos encontramos ante una norma claramente concerniente al sistema de fuentes del ordenamiento tributario que integra y complementa junto a otras, ubicadas en distintas partes del texto de la Constitución, la reserva de ley en materia tributaria (arts. 31.3 y 133.1 y 2 CE)", "Normas cuya función es garantizar la unidad financiera y la supremacía de la representación política parlamentaria"; "Es, pues, una norma que se inserta naturalmente y sin esfuerzo dentro de aquellas que regulan los principios formales de la imposición (el principio de legalidad tributaria) atinente al alcance formal de la reserva de ley tributaria".

Sobre esas bases, arremete contra la sentencia (punto 4): "No cabe, pues, afirmar sin más y de manera un tanto apodíctica, como se hace en la Sentencia, que del artículo 134.7 CE no puede inducirse un <principio general> de prohibición de crear o modificar tributos por medio de las Leyes de Presupuestos, sean estatales o autonómicos, cuyo sentido es plenamente acorde con los límites normativos que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha venido deduciendo tanto explícita como implícitamente de la Constitución (art. 134). Principios que deben regir y aplicarse a todo sistema de producción de normas jurídicas, a fin, entre otras cosas, de encauzar dentro de la racionalidad, la unidad y homogeneidad del sistema tributario en todo el territorio nacional"; "Lo que conecta a la norma del artículo 134.7 no sólo con la legalidad -la presupuestaria y la tributaria-, sino también con la seguridad jurídica o certeza del Derecho".

Además (punto 5), entiende que la doctrina derivada de la sentencia presenta algunos inconvenientes en el sistema constitucional de fuentes:

Primero. "Estamos ante la deducción de una norma puramente racionalizadora del ejercicio de la potestad legislativa en materia tributaria que en nada merma la facultad de las Comunidades Autónomas para establecer o modificar, del modo que estimen más conveniente y dentro de los límites establecidos en la Constitución y en la LOFCA, sus impuestos, tasas o contribuciones especiales";

Segundo. "las propias Comunidades Autónomas en su práctica legislativa han venido entendiéndolo así y, al margen del dato de que algún Estatuto de Autonomía ha incorporado a su texto una prohibición semejante a la del artículo 134.7 CE (caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja, art. 39.5 de su Estatuto), son numerosas las Leyes tributarias autonómicas en las que, admitiendo implícitamente la vigencia del artículo 134.7 CE como principio general, se habilita expresamente a las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para modificar, dentro del ámbito de su propia competencia en la materia, los tributos";

Tercero. "las consecuencias negativas de la doctrina sentada por la Sentencia son todavía más graves en aquellas Comunidades Autónomas como la Comunidad Foral de Navarra que, por su peculiar sistema de Convenio Económico, ostentan una autonomía financiera y un poder tributario propio mucho más amplio que el de las Comunidades Autónomas de régimen general o común, al disponer de amplias facultades para establecer, mantener y regular su propio régimen tributario sin más cortapisas o limitaciones que el respeto de los criterios generales de armonización con el régimen general tributario del Estado, así como el principio de solidaridad (arts. 45.3 de la LORAFNA y 7 de la Ley del Convenio Económico, de 26 de diciembre de 1990)".

⁹⁵ Este planteamiento, en las siguientes palabras (punto 2 del voto particular): "si la limitación del párrafo 7 del artículo 134 forma parte, como antes dijimos, del principio de legalidad tributaria, debe ser también de aplicación en las Comunidades Autónomas donde la potestad tributaria atribuida por el artículo 133.1 CE deberá enmarcarse en las mismas normas generales establecidas al respecto por la Constitución, si no vienen moduladas por las del propio Estatuto"; "Así resulta también a partir de la consideración de la naturaleza y límites del poder legislativo de las Comunidades Autónomas en materia tributaria. Porque de lo dispuesto por los apartados 1 y 2 del artículo 133 CE se deduce que las Comunidades Autónomas, al legislar en materia tributaria, están sujetas a dos clases de límites: por una parte, los genéricos, establecidos por la Constitución al poder legislativo tributario del Estado, tanto los materiales como los formales, salvo que por su propia naturaleza no puedan ser trasladables al ámbito de la legislación autonómica en esta materia", "de otra parte, a las Comunidades Autónomas les son aplicables, además, una serie de límites específicos y propios que, por su propia naturaleza, no afectan al Estado". "Y dentro de aquellos límites genéricos de común aplicación debe incluirse el del artículo 134.7 CE. Ningún argumento lógico impide que este límite se aplique al poder legislativo de las Comunidades Autónomas. Incluso su tenor literal, referido estrictamente a <la Ley de Presupuestos>, permite su aplicación tanto a aquéllas como a la del Estado ya que establece una regla de ordenación presupuestaria de las que otorgan especial naturaleza a su ley ordenadora. Si, por otra parte, se integra en la regulación constitucional de la reserva de Ley, de su mandato no pueden considerarse excluidos ningún tipo de tributos y tampoco los que puedan establecer las Comunidades Autónomas en el ejercicio del poder normativo que les reconoce la Constitución".

⁹⁶ "Debo ahora reiterar mi parecer; en mi opinión el fallo debiera haber declarado, como allí, la inconstitucionalidad del artículo 68 de la Ley Foral de Presupuestos de Navarra 3/1988, de 12 de mayo, y por igual fundamentación a la que entonces expuse; es decir, la justificativa de que, por tratarse de la restricción de una bonificación tributaria, la norma acordándola contiene una modificación del tributo y ésta no puede llevarse a cabo en una Ley de Presupuestos, sino mediante una Ley sustantiva que lo prevea, tal como prescribe el artículo 134.7 CE, que es de aplicar en Navarra".

contenido material de las leyes de presupuestos autonómicas, los votos particulares disidentes de P. Cruz Villalón en las SSTC 174/1998 y 180/2000, en donde reitera su posición discrepante, expuesta por L. López Guerra en la STC 76/1992. Viene a denunciar que el Tribunal, con esta doctrina constitucional, crea una especie de "cortina de humo", pues al escudarse en un problema formal (el desbordamiento material de las leyes de presupuestos) le impide pronunciarse sobre el problema constitucional sustantivo, que debiera merecer respuesta por el Tribunal⁹⁷.

C) Un comentario a esta doctrina constitucional.

El problema planteado consiste en verificar si las diferentes reglas que contiene el artículo 134 CE son aplicables a las leyes de presupuestos autonómicas. Para ello el Tribunal recurre a la Constitución y al bloque de constitucionalidad. En este sentido, la Constitución nada dice sobre el ámbito material de las leyes de presupuestos autonómicas, ni sobre si la tramitación parlamentaria de las mismas puede restringir los derechos de los parlamentarios en relación a la tramitación de enmiendas, ni si gozan los Gobiernos autonómicos de facultades de conformidad para con las enmiendas que supongan aumento de gastos, ni si estas leyes pueden crear tributos o modificarlos sin previa ley tributaria sustantiva. Estos aspectos, y otros, los regula expresamente la Constitución para las leyes de presupuestos del Estado. Por consiguiente, para las autonómicas habrá que estar al bloque de constitucionalidad, especialmente los respectivos Estatutos de Autonomía y la Ley Orgánica de

⁹⁷ P. Cruz Villalón manifiesta en su voto particular a la STC 174/1998: "entiendo que el art. 21 de la LOFCA no determina la limitación del ámbito material de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma que ha conducido a la declaración de inconstitucionalidad de la disposición cuestionada, por las mismas razones que las expresadas, respecto del art. 134 CE, en el primero de los votos particulares que acompañan a la STC 178/1994, formulado por el Magistrado don Luis López Guerra, al que tuve el honor de adherirme".

Leemos al final de su voto particular a la STC 180/2000: "Habiéndonos limitado, sin embargo, a contrastar el art. 37 de la Ley 2/1993 con el art. 134.2 CE, la situación que nos queda me parece insatisfactoria desde la perspectiva de nuestra tarea de control de constitucionalidad. De una parte, se ha reiterado la doctrina acerca del ámbito material de las Leyes de Presupuestos, al margen de que la correspondiente norma actualmente integrada en el ordenamiento riojano haya dejado de plantear problema alguno desde la mencionada perspectiva. Por el contrario, a los problemas suscitados en torno al concreto contenido de la regulación de las multas coercitivas, subsistentes como tal argumento, no le hemos dado respuesta, siendo así que en mi modesto criterio bien la hubiera merecido".

Financiación de las Comunidades Autónomas⁹⁸.

Este razonamiento del Tribunal nos merece un juicio favorable⁹⁹. Sin embargo, pensamos que sí plantea problemas la afirmación del Tribunal según la cual su propia jurisprudencia sobre las restricciones del derecho de enmienda que sufren los órganos legislativos en la tramitación de este tipo de ley es perfectamente aplicable a las leyes de presupuestos autonómicas, en el caso de que tales peculiaridades realmente existan como tales. No estamos de acuerdo con lo sustentado en este aspecto por el Tribunal. Sencillamente, porque aunque esas restricciones aparezcan como tales en los respectivos Reglamentos parlamentarios autonómicos, éstos no necesariamente (y en todo

⁹⁸ La Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, modifica el artículo 21 LOFCA, con el siguiente contenido: "1. Los presupuestos de las Comunidades Autónomas tendrán carácter anual e igual período 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 Autónomas".

⁹⁹ No es contrario a la corrección jurídica de la tesis a la que llega el Tribunal el hecho de que en la práctica las leyes tributarias autonómicas, aunque implícitamente, admitan la vigencia del artículo 134.7 CE como principio general de aplicación. Se trata de una práctica legislativa que, con esta jurisprudencia constitucional, debe ser objeto de revisión por las Comunidades Autónomas.

Son escasos los estudios acerca de la cuestión de la aplicabilidad de las diversas normas del artículo 134 CE a las leyes de presupuestos autonómicas. Destacamos: Abad Pérez, J.J., "Antecedentes y documentación necesarias para pronunciarse sobre los proyectos de ley de presupuestos", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989; Cubero Truyo, A.M., *La simplificación del ordenamiento tributario (desde la perspectiva constitucional)*, Madrid, 1997, pp. 102-103; De la Peña Velasco, G., "La prohibición de crear tributos por las leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas", *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. IV, Madrid, 1984, pp. 2579 y ss; Falcón y Tella, R., "Límites materiales y temporales de la parte dispositiva de la ley de presupuestos", *Las Cortes Generales*, vol. II, Madrid, 1987, pp. 969-972, y "La Ley de Presupuestos: ámbito material y temporal de su articulado", en *Cuestiones Tributarias Prácticas*, de Casado, G., Falcón, R., Lozano, C., Simón, E., 2ª ed. ampliada, Madrid, 1990, pp. 47-49; Hernández Pardo, R., "Las leyes de Presupuestos y las reformas tributarias: La aplicación del artículo 134.7 de la Constitución a las Comunidades Autónomas", *Jurisprudencia Tributaria*, núm. 54, 1995; Jiménez Compaired, I., "Sobre el contenido eventual de las leyes regionales de presupuestos", *RDFHP*, núm. 237, 1995, pp. 641 y ss; Martínez Lago, M.A., *Ley de Presupuestos y Constitución (Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria)*, Valladolid, 1998, pp. 92-98; Ramallo Massanet, J., "Constitución y Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas", *REALA*, núm. 263, 1994; Recoder de Casso, E., "Principios legales para la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos de las Comunidades Autónomas", *PGP*, núm. 9, 1981, pp. 141 y ss; Viver Pi-Sunyer, C., "La función presupuestaria en la jurisprudencia constitucional", *Parlamento y Justicia Constitucional*, Pau Vall, F. (Coord.), Pamplona, 1997, pp. 566-567; Zornoza Pérez, J.J., "La Ley de Presupuestos y el sistema de fuentes del Derecho: en torno a la STC 76/1992, de 14 de mayo", *Informe Comunidades Autónomas 1992*, Barcelona, 1993, en concreto, pp. 373-376.

También los Tribunales de Justicia se han pronunciado acerca del contenido de las leyes de presupuestos autonómicas. En el orden de la jurisdicción contencioso-administrativa, pueden verse las siguientes resoluciones del Tribunal Supremo: STS (CA, Sala 3ª) de 12 de mayo de 1986 (Ponente: E. Pujalte Clariana); STS (CA, Sala 3ª) de 30 de junio de 1986 (Ponente: R. de Mendizábal Allende); STS (CA, Sala 3ª) de 30 de septiembre de 1987 (Ponente: J.M. Ruiz-Jarabo Ferran); STS (CA, Sala 3ª) de 30 de noviembre de 1987 (Ponente: A. Agúndez Fernández); STS (CA, Sala 3ª) de 20 de febrero de 1988 (Ponente: S. Ortolá Navarro); STS (CA, Sala 3ª) de 31 de octubre de 1988 (Ponente: A. Agúndez Fernández); STS (CA, Sala 3ª, Sección 2ª) de 7 de febrero de 1990 (Ponente: A. Llorente Calama); STS (CA, Sala 3ª, Sección 7ª) de 20 de septiembre de 1990 (Ponente: D. Rosas Hidalgo); STS (Sala 3ª, Sección 4ª) de 20 de abril de 1993 (Ponente: G. Lescure Martín); STS (Sala 3ª, Sección 2ª) de 5 de mayo de 1993 (Ponente: A. Llorente Calama); STS (Sala 3ª, Sección 7ª) de 27 de septiembre de 1993 (Ponente: J.L. Martín Herrero); STS (Sala 3ª, Sección 1ª) de 24 de septiembre de 1994 (Ponente: P. García Manzano); STS (Sala 3ª, Sección 2ª) de 14 de noviembre de 1995; (Ponente: R. Enríquez Sancho); STS (Sala 3ª, Sección 2ª) de 18 de noviembre de 1996 (Ponente: R. Enríquez Sancho); STS (Sala 3ª, Sección 7ª) de 24 de noviembre de 1997 (F. Martín González); STS (Sala 3ª, Sección 3ª) de 6 de mayo de 1998 (Ponente: C. Movilla Álvarez). También las resoluciones de otros Tribunales: STSJ (CA) de Navarra de 22 de junio de 1994 (Ponente: J.M. Ruiz-Ojeda Ruiz); STSJ (CA) del País Vasco núm. 480/1995, de 4 de septiembre (Ponente: E. Torres y López de Lacalle).

Asimismo, los órganos consultivos. El Consejo de Estado, en los Dictámenes núm.: 51.954, de 14 de julio de 1988; 54.318, de 8 de febrero de 1990 (*Consejo de Estado. Recopilación de doctrina legal, 1990*, BOE, Madrid, 1992, pp. 568-570; "Sobre el contenido de los Presupuestos de las Corporaciones, Entes y Sociedades a que se refiere la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local"); 114/93, de 18 de febrero de 1993 (*Consejo de Estado. Recopilación de doctrina legal 1993*, 1993, BOE, Madrid, 1994, pp. 255 y ss; Sección 8ª, "Sobre el contenido de las Leyes de Presupuestos y sus límites. Cámaras agrarias"). El Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña, en sus Dictámenes núm.: 82/1984, de 13 de diciembre; 153/1988, de 23 de diciembre; 156/1989, de 23 de febrero (*Dictàmens emesos pel Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, 1989*, Barcelona, 1990, pp. 75 y ss; "Dictamen solicitado por el Gobierno de la Generalidad y por el Parlamento de Cataluña, previo a la interposición de recurso de inconstitucionalidad, en relación a la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales", Ponente: R. Vergés); 206/1998, de 6 de marzo de 1998; 210/1998, de 29 de diciembre. O los siguientes Dictámenes del Consejo Consultivo de Andalucía: 19/1994, de 27 de octubre; 24/1995, de 30 de marzo; 64/1995, de 20 de octubre; 56/1996, de 20 de mayo; 116/1996, de 25 de octubre.

caso) integran el bloque de la constitucionalidad¹⁰⁰. Por consiguiente, tales Reglamentos parlamentarios no siempre han de ser considerados por el Tribunal como parámetros para fundamentar un juicio acerca de la constitucionalidad o no de las normas en cuestión.

Y en relación a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el contenido material de las leyes de presupuestos autonómicas (SSTC 174/1998, 130/1999, 180 y 274/2000), consideramos perfectamente trasladables a la misma las críticas que en esta investigación hemos hecho acerca de los problemas teóricos y aplicativos que generan los criterios para la delimitación del contenido posible de las leyes de presupuestos estatales, y sobre la utilización (cumulativa o no) por el Tribunal de los criterios funcional (ahora, "función institucional"), procedimental y de seguridad jurídica en su jurisprudencia sobre el artículo 134.2 CE.

D) Referencias al Derecho comparado.

En líneas generales, el discurso del Tribunal español presenta indudables similitudes con la solución dada al mismo problema en Derecho alemán. Efectivamente, también en Alemania se ha cuestionado la posibilidad de aplicar la "*Bepackungsverbot*" del artículo 110.4 GG a las leyes de presupuestos de los *Länder*. La solución a la que se ha llegado es clara: esta prohibición de sobrecarga (material y temporal) sólo es predicable del *Bund*. Las argumentaciones son diversas. Así, una interpretación, a la vez, literal y sistemática, pues el artículo 110.4 GG junto a los que le siguen (artículos 111-115) hacen expresa referencia a la

¹⁰⁰ Sólo introducen restricciones al derecho de enmienda, en términos similares a los que establece el artículo 134 CE, los Estatutos de Autonomía de la Comunidad valenciana (artículo 55, *in fine*: "toda proposición o enmienda que suponga un aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, requerirá la conformidad del Gobierno valenciano para su tramitación") y de Extremadura (corresponde a la Junta de esta Comunidad Autónoma, artículo 61.b, "la conformidad para tramitar toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios").

Algunas regulaciones previstas en los Reglamentos parlamentarios autonómicos presentan indudables similitudes con las que aparecen en el RCD y el RS. Así, los artículos: 112.3 del Reglamento del Parlamento de Cataluña; 124.4 y 5 del Reglamento del Parlamento Vasco; 129.3 y 4 del Reglamento del Parlamento Gallego; 127.3 y 4 del Reglamento del Parlamento de Andalucía; 157.3 y 4 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias; 121.3 y 4 del Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria; 94.3 y 4 del Reglamento de la Diputación General de La Rioja; 116.4 y 5 de la Asamblea Regional de Murcia; 120.3 y 4 del Reglamento de las Cortes Valencianas; 135.3 del Reglamento de las Cortes de Aragón; 161.1 y 2 del Reglamento de las Cortes de Castilla La Mancha; 128.1 del Reglamento del Parlamento de Canarias; 149.1 y 2 del Reglamento del Parlamento de Navarra; 125.3 y 4 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura; 134.1 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares; 122.3 y 4 del Reglamento de la Asamblea de Madrid; 125.3 y 4 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León.

Federación. En cambio, el precepto que les precede, el artículo 109, además de aplicarse expresamente a los *Länder*, reconoce a éstos autonomía presupuestaria y, por consiguiente, un Derecho presupuestario diferente al del *Bund*. Todos estos elementos conducen a considerar de manera pacífica que las prohibiciones estudiadas se predicen exclusivamente del Estado federal¹⁰¹. Se pueden aducir otros aspectos. Por un lado, el artículo 109 GG recoge un mandato dirigido al legislador federal para la aprobación de una ley que establezca los principios presupuestarios de validez conjunta para la Federación y los *Länder*¹⁰². Es la Ley de Principios Presupuestarios (*Haushaltsgrundsatzgesetz*), en la que precisamente no se hace referencia a la prohibición de sobrecarga. Por otro lado, en el marco del denominado poder de gastos del Estado, la mención expresa que el artículo 110.4 GG hace a la Federación debe interpretarse en el sentido de que la ley de presupuestos del *Bund* no puede afectar al conjunto de ingresos y gastos de los *Länder*, pues, en ese caso, se atentaría contra el sistema de distribución competencial y de financiación federales.

Así las cosas, a favor de que la "*Bepackungsverbot*" del artículo 110.4 GG se refiere a la ley de presupuestos de la Federación se ha pronunciado mayoritariamente la doctrina alemana¹⁰³.

Asimismo, de forma parecida al caso español, esos límites materiales y temporales se predicarán de las leyes de presupuestos de los *Länder* siempre y cuando vengán reconocidos y regulados de forma expresa en sus respectivas Constituciones. No serán aplicables cuando hayan omitido tal regulación. En este mismo sentido se ha pronunciado la jurisprudencia constitucional

¹⁰¹ Véase García Frías, A., "Límites materiales y temporales a la Ley de Presupuestos en el Derecho Alemán", *RDFHP*, núm. 229, 1994, pp. 33-35.

¹⁰² Dice el apartado 3 del precepto: "Por ley federal que requiere la aprobación del Consejo Federal podrán fijarse principios de validez conjunta para la Federación y los *Länder* en lo que atañe al Derecho presupuestario, a una economía presupuestaria que tenga en cuenta las exigencias coyunturales y a una planificación financiera de varios años de duración". Cita tomada de Santaolalla López, F., "Normas constitucionales españolas y extranjeras en materia de Hacienda Pública", *HPE*, núm. 59, 1979, p. 299.

¹⁰³ Véanse los trabajos de Grawert, R. ("Widerruf und Erstattung im Recht der Zuwendungen. Die haushaltsrechtlichen Änderungen des Verwaltungsverfahrens", *Deutsches Verwaltungsblatt*, núm. 22, 1981, p. 1030) y Portaius, A. (*Das haushaltsrechtliche Bepackungsverbot*, Berlín, 1975, p. 51), que cita García Frías, A., "Límites materiales y temporales a la Ley de Presupuestos en el Derecho Alemán", *RDFHP*, núm. 229, 1994, p. 33 en n. 45; en relación a lo expuesto en el texto, consúltense las pp. 33-35 y 37 de ese estudio.

alemana¹⁰⁴.

También en Italia se cuestionado la aplicabilidad de las normas del artículo 81 Cost.¹⁰⁵ a las leyes de presupuestos de las Regiones, tanto de estatuto ordinario como de estatuto especial¹⁰⁶. La Corte Constitucional, desde un primer momento, ha sostenido que los principios establecidos por la Constitución en materia de Presupuestos valen también para las Regiones¹⁰⁷. Ahora bien, la llamada *legge finanziaria* es un instituto aplicable al Estado, no a las Regiones.

E) Una valoración final.

¹⁰⁴ En la BVerfGE 46, 268. A diferencia del caso español, en donde sólo se ha incorporado una disposición de idéntico contenido al artículo 134.7 CE el Estatuto de La Rioja, en la mayoría de las Constituciones alemanas aparecen esas limitaciones. De forma expresa, en los textos constitucionales de Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein. También se recoge la "*Bepackungsverbot*", si bien implícitamente, en las Constituciones de Bremen y Nordrhein-Westfalen. Asimismo, debe citarse el caso de Berlín, en donde el legislador presupuestario, pese al silencio del texto constitucional, ha asumido en la práctica la referida prohibición (Grawert, R., "*Widerruf und Erstattung im Recht der Zuwendungen. Die haushaltsrechtlichen Änderungen des Verwaltungsverfahrens*", *Deutsches Verwaltungsblatt*, núm. 22, 1981, p. 1030 en n. 8). La jurisprudencia sobre el tema es escasa, pero clara; junto a la sentencia antes citada, la resolución del Tribunal Constitucional de Baviera (BayVerGH) del 7 de febrero de 1984. Nuevamente, véase García Frías, A., "Límites materiales y temporales a la Ley de Presupuestos en el Derecho Alemán", *RDFHP*, núm. 229, 1994, p. 34 en texto y en n. 47, 48 y 49.

¹⁰⁵ Este precepto establece: "Las Cámaras aprobarán todos los años el presupuesto del Estado y las cuentas presentadas por el Gobierno. El ejercicio provisional del presupuesto no podrá ser concedido sino por ley y por períodos no superiores a un cuatrimestre. Con la ley de aprobación del presupuesto no podrán establecerse nuevos tributos y nuevos gastos. Cualquier otra ley que disponga nuevos o mayores gastos, deberá indicar los medios para hacer frente a ellos". Nuevamente, traducción tomada de Santaolalla López, F., "*Normas constitucionales españolas y extranjeras en materia de Hacienda Pública*", *HPE*, núm. 59, 1979, p. 295.

¹⁰⁶ Véase Brancasi, A., *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, 1985, pp. 7-9; sobre la vacilante jurisprudencia de la Corte Constitucional en esta materia, consúltese la p. 8 en n. 11.

¹⁰⁷ Desde la sent. 1958, n. 9, la Corte sostiene que el artículo 81 Cost. se aplica a las Regiones, y que, particularmente, el último apartado de este precepto "necesariamente ha de hacer referencia al Estado y a las Regiones, sin que éstas no puedan excluirse de la exigencia de claridad y solidez del Presupuesto que la citada norma pretende" (doctrina que se ha consolidado en otras resoluciones: sent. 1958, n. 54; sent. 1959, n. 30; sent. 1959, n. 47; de entre las últimas, la sent. 1996, n. 41). También el alto Tribunal italiano, en la sent. 1959, n. 7, se ha pronunciado favorablemente acerca de la aplicabilidad del apartado tercero a las Regiones; y en la sent. 1969, n. 158, tanto el apartado tercero como el cuarto del artículo 81 Cost. (sobre el último apartado, véase también la sent. 1979, n. 63). Con la sent. 1975, n. 123, ha extendido esta doctrina a las Regiones con estatuto ordinario.

En el ámbito legislativo, el apartado 4 del artículo 20 de la Ley 1970, núm. 281, establecía que "con la ley regional de aprobación del presupuesto no pueden establecerse nuevos o mayores ingresos ni disponer nuevos o mayores gastos", y añadía "cualquier otra ley regional que incluya nuevos o mayores gastos o menos ingresos ha de indicar los medios para hacerles frente". Este precepto fue derogado por el artículo 35 de la Ley 1976, núm. 335, pero no por ello, según un sector doctrinal, ha de negarse la aplicabilidad del artículo 81 Cost. a las Regiones. En este sentido, Onida, V. ("*Leggi di spesa e bilancio nelle Regioni: esperienze e prospettive*", Formez, *L'accelerazione delle procedure amministrative*, quaderno regionale n. 14, Napoli, 1977, pp. 15 y ss) y Brancasi, A. (*Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, 1985, p. 8 en n. 11). De forma contraria piensa Casale, G. ("*Struttura e contenuto del bilancio pluriennale e formazione delle leggi di spesa*", en Formez, *Le nuove normative regionali di contabilità*, quaderno regionale n. 21, Napoli, 1978, pp. 37 y ss). Incluso, con anterioridad, se dudó acerca de la aplicabilidad del apartado tercero del artículo 81 Cost. a las Regiones (Buscema, S., "*La copertura di spese a mezzo di prestiti e precisazioni sul contenuto della legge di bilancio*", *Giur. Cost.*, 1961, pp. 674-675).

Esta última ley, para las Regiones, y las ya citadas Ley 1978, núm. 468, y Ley 1988, núm. 362, para el Estado, afrontaron el mismo problema: la rigidez de los Presupuestos. Frente a esta cuestión eran dos las posibles soluciones. Por un lado, introducir junto a la ley que aprueba los Presupuestos una ley de "acompañamiento" para superar las limitaciones impuestas por el apartado tercero del artículo 81 Cost.; por otro lado, la aprobación de leyes ordinarias con el objetivo de evitar este problema y conseguir así la pretendida "elasticidad" del Presupuesto.

Esta primera solución dio lugar, como ya vimos, a un nuevo instituto, la *legge finanziaria*, aplicable única y exclusivamente al Estado (si bien su contenido eventual puede comprender modificaciones de disposiciones legislativas con repercusiones sobre el Presupuesto del Estado, sobre la Hacienda autónoma y sobre los entes relacionados con las finanzas estatales).

En cambio, para las Regiones, la Ley 1976, núm. 335, se abona a la segunda de las soluciones; su artículo 2 delimita tres tipos de leyes sobre el gasto público: a) "aquéllas que prevén actividades o intervenciones con carácter continuado o recurrente", que sólo han de determinar "los objetivos a conseguir y el procedimiento a seguir"; b) las que "disponen gastos con carácter plurianual", y que "pueden indicar la suma total comprensiva así como la cuota equivalente a cargo del Presupuesto en curso o ya presentado al Gobierno"; c) y aquéllas que "disciplinan intervenciones o servicios a través de los cuales la continuidad y la regularidad de la distribución del mismo gasto en el tiempo asume un interés preeminente", que son las únicas que pueden cuantificar la singular o específica anualidad del gasto.

Este mismo sistema fue adoptado también por el Estado en el artículo 18 de la Ley 1978, núm. 468, si bien omitió la previsión de las leyes relativas al gasto que han de limitarse a determinar los objetivos a conseguir y el procedimiento a seguir. Sobre estas cuestiones, nuevamente Brancasi, A., *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, 1985, pp. 8-9.

Un juicio positivo nos merece la doctrina del Tribunal Constitucional acerca de la no aplicabilidad de las diversas reglas del artículo 134 CE a las leyes de presupuestos autonómicas, no obstante las disidencias de algunos jueces constitucionales. Parecida solución a la española ofrece la experiencia del Derecho alemán: la "*Bepackungsverbot*" del artículo 110.4 GG no es aplicable a las leyes de presupuestos de los *Länder*; a diferencia de lo que ocurre en Derecho italiano, donde la Corte Constitucional considera aplicables las previsiones del artículo 81 Cost. a las leyes de presupuestos regionales.

Ahora bien, la aplicabilidad de la propia doctrina del Tribunal Constitucional español sobre las restricciones del derecho de enmienda en las leyes de presupuestos autonómicas nos plantea dudas, ya que parece integrar en todo caso los Reglamentos parlamentarios autonómicos dentro del bloque de constitucionalidad, esto es, como parámetros de constitucionalidad. Además, la doctrina constitucional sobre el ámbito material de las leyes de presupuestos autonómicas presenta los mismos problemas que la relativa a las leyes de presupuestos del Estado (analizados a lo largo de los diversos Capítulos de este trabajo).

2. El contenido de las leyes de acompañamiento presupuestarias (estatales y autonómicas).

Las llamadas leyes de acompañamiento presupuestarias eclosionan como consecuencia de la doctrina constitucional sobre los límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos estatales. Por su afinidad con el objeto central de este estudio y por su actualidad, a este nuevo instrumento normativo debemos dedicarle un apartado en nuestro trabajo. Por este orden, procedemos a analizar: las causas de aparición de estas leyes; algunas experiencias similares en otros Ordenamientos (la "*Jahressteuergesetz*" alemana, la *legge finanziaria* italiana y las "*lois portant diverses dispositions d'ordre économique, financier et social*" francesas); los elementos que hasta ahora

configuran esta práctica legislativa estatal y autonómica (naturaleza jurídica y función, contenido y tramitación parlamentaria). Posteriormente, al hilo de la cuestión de la aplicabilidad de la doctrina constitucional sobre el contenido de las leyes de presupuestos a las leyes "acompañantes", examinamos los posibles problemas de constitucionalidad de estas leyes, que buena parte de la doctrina denuncia. Por último, nos referimos al futuro de esta reciente modalidad legislativa.

A) La eclosión de estas leyes. Algunas experiencias en Derecho comparado. La práctica legislativa española.

Es reconocido por todos que las leyes de acompañamiento presupuestarias nacen a la par que se consolida la doctrina del Tribunal Constitucional sobre límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos del Estado. La doctrina, el legislador, el Gobierno, el Consejo General del Poder Judicial y algunos órganos consultivos han coincidido en afirmar como principal causa de aparición de esta nueva modalidad legislativa la doctrina constitucional sobre el artículo 134.2 CE. Con esta jurisprudencia constitucional, la práctica consistente en regular en ley de presupuestos materias sin incidencia presupuestaria ha sido "parcialmente rectificadas", aunque "sustituida" por la ley de acompañamiento, que también plantea problemas, "aunque de otro género"¹⁰⁸.

Otras causas han podido incidir en el nacimiento de estas leyes. Así, la tentación de todo Gobierno¹⁰⁹ de recurrir a una ley *ómnibus*, por la comodidad y facilidad políticas que comporta incorporar una vez al año en un sólo texto legal todas las modificaciones legislativas precisas. También se ha defendido como causas de aparición de estas leyes las experiencias similares en Ordenamientos jurídicos de nuestro entorno,

¹⁰⁸ En este sentido, Viver Pi-Sunyer, C., "La función presupuestaria y la jurisprudencia constitucional", *Parlamento y Justicia Constitucional*, Pau Vall, F. (Coord.), Pamplona, 1997, p. 559. No hay que olvidar que en la práctica legislativa se produce una conexión funcional intensa entre la Ley de presupuestos y la de acompañamiento, de forma que se ha llegado a afirmar una función principal, la presupuestaria, propia de la primera de esas leyes y reconocida en la Constitución, y una subfunción, la de complemento, propia de la nueva modalidad legislativa y sin reconocimiento constitucional expreso.

¹⁰⁹ Estatal o autonómico, y con independencia de su color político; por ejemplo, en el ámbito estatal no debe olvidarse que estas leyes nacen con el Gobierno socialista y se mantienen con el actual Gobierno popular.

principalmente alemana, italiana y francesa.

La utilización del Derecho comparado como instrumento hermenéutico debe realizarse con muchas cautelas. Aquí hay un buen ejemplo. Muchos han afirmado que la ley de acompañamiento presupuestaria española es prácticamente un copia de la *legge finanziaria* italiana. También se ha sostenido que nuestras leyes "escolta" reproducen fielmente una modalidad legislativa que en Alemania se conoce con el nombre de Ley Tributaria Anual ("*Jahressteuergesetz*")¹¹⁰. Incluso alguna referencia hay en la doctrina acerca de las similitudes con la experiencia francesa de las "*lois portant diverses dispositions de l'ordre économique, financier et social*". Como vamos a ver, se trata de prácticas legislativas parecidas, pero no idénticas, a la española.

a) *La experiencia alemana: la ley tributaria anual (la "Jahressteuergesetz")*. Sabemos que en Alemania el artículo 110.4 GG restringe el contenido de la ley de presupuestos a lo estrictamente presupuestario. La doctrina alemana, que ha bautizado esta prohibición con el nombre de "*Bepackungsverbot*", defiende de forma pacífica que ese precepto constitucional contiene una "prohibición de sobrecarga material" al restringir el contenido de la ley de presupuestos a los ingresos y gastos de la Federación, evitando así la regulación de otras materias. La práctica legislativa ha demostrado que estas leyes (realmente, muy breves) regulan la materia estrictamente presupuestaria. Pues bien, con la finalidad de respetar el artículo 110.4 GG y la prohibición de sobrecarga material se acude a una ley tributaria anual (la "*Jahressteuergesetz*"), que suele aprobar las modificaciones tributarias que exige la ejecución del Presupuesto. Esta ley, que se conoce con el número del año correspondiente, se convierte en un instrumento legal de modificación coyuntural del Ordenamiento tributario, si bien en ocasiones afecta a otras leyes.

A diferencia de nuestra ley de acompañamiento, la ley tributaria anual alemana no se tramita de forma paralela a la de

¹¹⁰ A las experiencias alemana e italiana se refiere expresamente el magistrado M. Jiménez de Parga en su voto particular a la STC 32/2000 (con adhesión de R. de Mendizábal Allende), en donde afirma (punto 4, *in fine*): "Se ha tomado la senda de la *Legge Finanziaria* de la República italiana, iniciada allí el 5 de agosto de 1978, sin prestar atención, por el contrario, a la *Jahressteuergesetz* del ordenamiento jurídico alemán, una Ley Tributaria Anual que encauza de alguna forma la riada de legislación, favoreciendo así la vigencia del principio de seguridad jurídica".

Presupuestos; además, su función se reduce a la ejecución de los Presupuestos y su contenido es limitado (por lo general, sólo la materia tributaria y con carácter coyuntural).

b) *La experiencia italiana: la legge finanziaria.* Recuérdense, el artículo 81.3 Cost. evita que la leyes de presupuestos italianas se conviertan en vehículo ordinario de legislación, a la vez que reduce el contenido de las mismas a lo exclusivamente presupuestario. Tanto esa negación de la fuerza de ley como la referida restricción material del contenido de la *legge di bilancio* provienen de la concepción fuertemente asentada en este país de catalogar estas normas como leyes meramente formales. El legislador presupuestario italiano asume esta concepción de la naturaleza jurídica de estas leyes, de manera que puede sostenerse que en la práctica legislativa se muestra deferente con el contenido tradicionalmente asignado al artículo 81 Cost. Ahora bien, el texto constitucional italiano no ha previsto el otro instrumento legislativo que actúa anualmente en el ámbito presupuestario, la *legge finanziaria*. Sabemos que el origen de ésta se encuentra en la Ley de reforma de algunas normas de Contabilidad General del Estado en materia de Presupuestos, núm. 468, de 5 de agosto de 1978, que introdujo en su artículo 11 una nueva herramienta normativa, la *legge finanziaria*. Su función era clara: una ley anual de "acompañamiento" a los Presupuestos que acometiera esa función prohibida al Parlamento por el artículo 81.3 Cost., esto es, la adecuación de los ingresos a los gastos en los Presupuestos del Estado a través de innovaciones legales con incidencia directa en la materia exclusivamente financiera. Sin embargo, la práctica legislativa posterior a 1978 se mostró proclive a regular en *legge finanziaria* materias heterogéneas, de dudosa conexión con los Presupuestos. Con el propósito de erradicar ese problema, se procedió a una nueva reforma, la instaurada por la Ley sobre nuevas normas en materia de Presupuestos y Contabilidad del Estado, núm. 362, de 23 de agosto de 1988. En ésta se da una nueva redacción al artículo 11, de forma que delimita positiva

y negativamente el ámbito material de la *legge finanziaria*¹¹¹. Esta reforma lleva a una concepción tan restrictiva del contenido de la *legge finanziaria*, que viene a asimilarla con la propia *legge di bilancio* (con la importante diferencia de que sólo la primera goza de aquella fuerza legal innovadora). Éste es uno de los factores que ha provocado en los últimos años un intenso debate político y doctrinal acerca de la reforma del artículo 81 Cost., en el sentido de desterrar la tradicional concepción formal de la *legge di bilancio* para dotarla de capacidad innovadora en la materia financiera, y dejar de recurrir así a instrumentos coyunturales como la *legge finanziaria*.

Esta ley italiana presenta similitudes pero también diferencias con las leyes de acompañamiento presupuestarias españolas. Desde la perspectiva de delimitación material, de acotación de contenidos, la *legge finanziaria* versión de 1978 coincide sustancialmente con la actual ley acompañante española, de forma que, como hemos expuesto, en Italia se padecieron durante el período 1978-1988 las mismas consecuencias perversas (desde la perspectiva de técnica legislativa, que no constitucional, como veremos) para su Ordenamiento jurídico que las que estamos padeciendo en España desde la aprobación de la primera ley de acompañamiento en 1993. Ahora bien, a diferencia de la anterior, la *legge finanziaria* italiana versión de 1988 es una ley que tiene acotados de forma muy estricta sus contenidos, lo que la distancia de nuestra ley de acompañamiento¹¹².

c) *La experiencia francesa: las "lois portant diverses dispositions d'ordre économique et financier" y las "lois portant diverses dispositions d'ordre social"*. Ya sabemos que en Derecho francés, con base en el artículo 34 de su Constitución y merced a la Ley Orgánica de 2 de enero de 1959, la ley de presupuestos anual (*loi de finance de l'année* o *loi de finance initiale*) debe limitarse a regular la materia estrictamente financiera. Así, se

¹¹¹ De forma positiva, al limitar su contenido a las disposiciones relacionadas directamente con la ejecución del Presupuesto (por ejemplo, la alteración de los tipos de gravamen o los factores que inciden en la determinación de la cuantía de la deuda tributaria). Y negativamente, al prohibir la incorporación a través de este conducto legal de nuevos impuestos, tasas o contribuciones especiales, ni nuevos o mayores gastos.

¹¹² En este sentido, esta experiencia italiana puede sernos de utilidad a la hora de adoptar soluciones tendentes a erradicar de nuestro Ordenamiento jurídico el desbordamiento material de las leyes escolta. Sobre este extremo, en el posterior apartado V.2.A de este Capítulo, exponemos brevemente algunas propuestas de reforma de la actual configuración de las leyes de acompañamiento presupuestarias españolas.

configura como contenido necesario, a la vez que exclusivo, de estas leyes el Presupuesto y aquellas otras disposiciones que entrañen una carga financiera para el Estado. Pero la *loi de finance* admite otros contenidos (posibles, eventuales o admisibles), con impacto en la materia financiera (principalmente, las disposiciones relativas a la fiscalidad). Al igual que en la experiencia española, también ha sido tradicional en este país la inclusión en *lois de finances* de regulaciones materiales ajenas a la financiera, esto es, los llamados "*cavaliers budgétaires*", objeto de severa censura por el *Conseil Constitutionnel*. La prohibición constitucional de estas prácticas ha generado desde hace pocos años en el país vecino una nueva forma de proceder del legislador. Se trata de la aprobación, al finalizar el año, de una ley que agrupa disposiciones heterogéneas: la intitulada Ley sobre diversas disposiciones de orden económico y financiero ("*lois portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*"). Esta ley, sin un objeto claramente identificado, incluye disposiciones reguladoras de materias de lo más variopinto (algunas tradicionalmente incorporadas en la *loi de finance*). Algo parecido sucede con la regulación legal de la materia relativa a la financiación de la Seguridad Social. La Ley Orgánica núm. 96-646, de 22 de julio, también con base a lo dispuesto en el artículo 34 de la Constitución francesa, fija para la *loi de financement de la sécurité sociale* (ley de financiación de la Seguridad Social) un ámbito material acotado. Así, esa *loi de financement* debe ocuparse de la materia que le es propia, no de la ajena. En la práctica legislativa francesa se ha acudido a los llamados "*cavaliers sociaux*", esto es, a la inclusión en esta ley de materias extrañas a la misma. Dado que la prohibición constitucional de esa práctica legislativa ha sido ratificada por el *Conseil Constitutionnel*, al igual que sucede con la materia presupuestaria, el legislador francés desde hace algunos años recurre a las leyes sobre disposiciones diversas del orden social ("*lois portant diverses dispositions d'ordre social*"), con similar perfil a las del orden económico y financiero.

Estas leyes, que aprueban disposiciones del orden económico

y financiero y del orden social, son las que mayores paralelismos presentan con las leyes de acompañamiento presupuestarias españolas. En efecto, se trata de leyes que, como reacción ante la doctrina del Consejo Constitucional francés de los "cavaliers budgétaires", suelen regular al final de cada año materias de lo más diverso, abrigadas bajo el amplio manto de los ámbitos financiero, económico y social. Pero presentan algunas diferencias respecto de las españolas. Así, acerca de sus contenidos materiales, no abarcan las disposiciones administrativas; si bien suelen aprobarse al final de cada período económico anual, no vienen configuradas como leyes con una función de complemento de la *loi de finance*, ni se tramitan de forma paralela a ésta. El control que de tales leyes viene llevando a cabo el Consejo Constitucional francés, esencialmente, se centra en la defensa de una concepción material del derecho de enmienda, de manera que censura aquellos preceptos que, por lo general introducidos a través de enmienda de forma sorpresiva y a última hora en el trámite parlamentario del Senado, no guardan la más mínima relación con el objeto de las mismas.

Naturalmente, hemos de referirnos a la práctica legislativa española que ha dado lugar a las leyes de acompañamiento presupuestarias estatales y autonómicas.

Por un lado, en el ámbito estatal, con una tramitación paralela a cada ley de presupuestos, desde 1993 cada año se viene aprobando una ley de acompañamiento. La primera, la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, llamada de Medidas Fiscales, de Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de Protección por Desempleo¹¹³. Las hasta ahora siete restantes han recibido la denominación de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social¹¹⁴. En el año 1996, la imposibilidad de aprobar los

¹¹³ Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de la Protección por Desempleo (BOE de 31 de diciembre de 1993), de acompañamiento a la Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de PGE para 1994 (BOE de 30 de diciembre de 1993).

¹¹⁴ Se trata de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social (BOE de 31 de diciembre de 1994), de acompañamiento a la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de PGE para 1995 (BOE de 31 de diciembre de 1994); la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (BOE de 31 de diciembre de 1996), de acompañamiento a la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de PGE para 1997; la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (BOE de 31 de diciembre de 1987), de acompañamiento a la Ley 65/1997, de 30 de diciembre de 1997, de PGE para 1998 (BOE de 31 de diciembre de 1997); la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social (BOE de 31 de diciembre de 1998), de acompañamiento a la Ley 49/1998, de 30 de diciembre de 1998, de PGE para 1999; la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social (BOE de 30 de diciembre de 1999), de acompañamiento a la Ley 54/1999, de 29 de diciembre, de PGE para 2000 (BOE de 30 de diciembre de 1999); la Ley 14/2000,

Presupuestos del Estado antes del 31 de diciembre de 1995 evitó la duplicidad de textos legales, esto es, de la ley de presupuestos y su ley acompañante.

Por otro, en el espacio autonómico, sobre la base de la jurisprudencia contitucional que ha sostenido la aplicación de las diversas reglas del artículo 134 CE sólo a las leyes de presupuestos estatales, y teniendo presente que no todos los Estatutos de Autonomía contienen preceptos similares al apartado 2 del artículo 134 CE, las Comunidades Autónomas han optado bien por seguir introduciendo reformas legislativas de todo orden en sus leyes anuales de presupuestos, bien por imitar al Estado con la aprobación de leyes de acompañamiento presupuestarias.

B) Los elementos que vienen configurando en la práctica estas leyes (naturaleza jurídica, contenido y procedimiento).

a) La naturaleza jurídica de estas leyes, en especial, la función que les ha asignado el legislador. Desde la perspectiva de su naturaleza jurídica, se trata de normas que aparecen configuradas por los siguientes elementos.

En primer lugar, son leyes, estatales o autonómicas, aprobadas por el correspondiente Parlamento, de conformidad con el procedimiento legislativo ordinario (previsto en los Reglamentos del Congreso y del Senado; o en los Reglamentos de las Asambleas Legislativas autonómicas). No son leyes de presupuestos (ni estatales, ni autonómicas). Por consiguiente, no se les aplican: a) las diversas reglas del artículo 134 CE o las previstas para las leyes de presupuestos autonómicas en los Estatutos de Autonomía; b) las normas contenidas en los respectivos Reglamentos parlamentarios que disciplinan la tramitación parlamentaria de los Presupuestos (estatales o autonómicos); c) la jurisprudencia del Tribunal Constitucional vertida sobre el contenido de las leyes de presupuestos estatales o autonómicas.

de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social (BOE de 30 de diciembre de 2000), de acompañamiento a la Ley 13/2000, de 28 de diciembre de 2000, de PGE para 2001 (BOE de 29 de diciembre de 2000); y la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (BOE de 31 de diciembre de 2001), de acompañamiento a la Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de PGE para el año 2002 (BOE de 31 de diciembre de 2002).

En segundo lugar, son leyes ordinarias, con los límites que la Constitución y el bloque constitucional imponen a esta categoría de ley, pero no otros. Por tanto, y esto no debemos pasarlo por alto, en relación al contenido material de estas leyes rige la libertad de configuración del legislador. Al igual que el resto de leyes ordinarias son leyes con entidad propia.

En tercer lugar, en la práctica, el legislador desde un inicio las ha concebido con una función concreta, la de complementar las leyes anuales de presupuestos. Ello explica las denominaciones con que se conocen estas leyes (de "acompañamiento", "acompañantes", "clon", "escolta", "gregarias", etc).

Esa función de complemento no goza de reconocimiento constitucional, expreso o implícito¹¹⁵. Pero, el legislador las está configurando como leyes instrumentales, al servicio de los objetivos de política económica que se expresan en la ley de presupuestos¹¹⁶. Ahora bien, la amplitud y el carácter abierto de esa función facilita que estas leyes estén incorporando en su seno un contenido normativo prácticamente ilimitado, que recorre la mayoría de parcelas de nuestro Ordenamiento jurídico público. Por ello, se reproducen aquí algunos de los problemas que plantea la delimitación del contenido eventual de las leyes de presupuestos. Principalmente, la imposible, o muy difícil, concreción de los ámbitos materiales que deben anudarse a lo que se conoce como "política económica" (con el consiguiente desbordamiento material de las leyes de acompañamiento presupuestarias); la virtualidad o no del principio de seguridad como freno ante la proliferación, degradación e inestabilidad

¹¹⁵ En esa función de complemento se han reconocido tres vertientes: política, económica y jurídica; véase Cazorla Prieto, L.M., *Las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario. Sus problemas de constitucionalidad*, Madrid, 1998.

¹¹⁶ Por ejemplo, en el ámbito estatal, esta afirmación es patente en la parte expositiva de estas leyes. En el preámbulo de la primera, la Ley 22/1993, leemos: "la actual situación económica demanda la adopción de medidas legislativas de diversa índole que coadyuven al cabal cumplimiento de los objetivos económicos previstos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1994". O en el preámbulo de la siguiente, la Ley 40/1994: "Los objetivos de política económica, plasmados en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995, requieren, para su mejor ejecución, la adopción de un conjunto de medidas de distinta naturaleza y alcance cuyo denominador común se halla en constituir instrumentos eficaces al servicio de la acción política del Gobierno, en los distintos ámbitos sectoriales en que ésta se desenvuelve". En parecido sentido, la parte expositiva de las posteriores leyes de acompañamiento. Por ejemplo, en Ley 50/1998, se dice en su exposición de motivos: "Los objetivos de política económica, plasmados en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1999, requieren para su mejor ejecución la adopción de un conjunto de medidas de distinta naturaleza y alcance que se configuran como instrumentos eficaces al servicio de la acción política del Gobierno en los distintos ámbitos sectoriales en que ésta se desenvuelve. A este fin, la presente Ley establece determinadas reformas en el ámbito tributario, de la Seguridad Social y en las normas reguladoras del régimen del personal al servicio de las Administraciones Públicas y atiende a necesidades concretas tanto en el ámbito de la organización y gestión como en el de la actuación administrativa".

normativas que están provocando estas leyes; o la fijación de lindes entre los problemas de constitucionalidad y de técnica legislativa. Ahora bien, a diferencia de lo que sucede con el contenido material de las leyes de presupuestos en la solución otorgada por nuestro Tribunal Constitucional, no pueden operar como límites constitucionales al contenido material de las leyes de acompañamiento ni la función constitucional (por la sencilla razón de que estas leyes no gozan de un reconocimiento constitucional específico) ni la especialidad procedimental (pues la tramitación de las mismas se efectúa por el procedimiento legislativo ordinario o común).

De lo expuesto, algunos aspectos resaltamos acerca de la naturaleza jurídica de estas leyes: a) la ley de acompañamiento es una ley ordinaria más, no de Presupuestos, que queda sujeta en sus contenidos tan sólo a los límites materiales que el Ordenamiento constitucional impone a esta categoría de ley; b) el legislador democrático en el ejercicio de su libertad de configuración normativa ha apostado por atribuir a estas leyes una función concreta, carente de reconocimiento constitucional expreso. Se trata de una opción legislativa legítima desde la perspectiva del juicio constitucional, que es de exclusivo dominio del legislador, por lo que él puede decidir seguir con esta práctica, modificarla o erradicarla, siempre dentro del respeto a los límites que el Ordenamiento constitucional prevé para las leyes ordinarias; c) esa función de vinculación con la omnipresente política económica expresada en los Presupuestos predetermina un contenido muy amplio y heterogéneo de las leyes acompañantes; d) la delimitación del ámbito material de estas leyes presenta problemas propios, pero también comunes con las leyes de presupuestos; ahora bien, no valen para las leyes de acompañamiento los límites derivados de la función constitucional y la especialidad procedimental en los términos expuestos por la jurisprudencia constitucional sobre el artículo 134.2 CE.

b) El contenido en la práctica legislativa. Dada la función que el legislador está otorgando a estas leyes, el contenido de las mismas está siendo en la práctica muy amplio y heterogéneo. Además, con tendencia progresiva a la expansión material y con

evidentes problemas de técnica legislativa¹¹⁷.

Algunas características de estas "espectaculares leyes omnibus"¹¹⁸ destacamos seguidamente.

En primer lugar, la heterogeneidad de contenidos materiales. Por ejemplo, en el ámbito estatal acogen disposiciones agrupadas en tres títulos (medidas fiscales, medidas administrativas y medidas del orden social), que afectan a buena parte de las leyes de nuestro Ordenamiento jurídico público.

En segundo lugar, su contenido expansivo. Como hemos anotado, en cada versión anual, salvo la de 1997, el contenido aumenta.

En tercer lugar, la muy deficiente técnica legislativa. En relación a esta característica, destacamos dos aspectos.

De un lado, por ejemplo en el ámbito estatal, bajo una misma denominación técnico-jurídica se cobijan tres paquetes de medidas (fiscales, administrativas y orden social), que tienen su origen en Departamentos Ministeriales distintos. Esa peculiar estructuración material conduce a afirmar que estas leyes carecen de un contenido propio y definido, habida cuenta de que muchísimas materias potencialmente se encuentran en condiciones de encajar en tan amplio, generoso y casi universal contenido legislativo. Además, si bien puede resultar fácil, o al menos factible, delimitar el contenido de las denominadas medidas fiscales, de muy dificultosa puede calificarse la tarea de concretar los contenidos de las medidas del orden social, y de casi imposible, o irrealizable, los contenidos propios de las medidas administrativas. Así, estas últimas pueden amparar (como así viene sucediendo en la práctica de estas leyes) cualquier clase de actuación de los poderes públicos sobre los distintos sectores de la actividad pública, especialmente la económica. Por ello, podemos afirmar la carencia de objeto preciso o, si se quiere, la indeterminación del objeto de estas leyes.

¹¹⁷ Por ejemplo, en el nivel estatal, la tendencia ha sido en líneas generales al alza: la primera (Ley 22/1993) reformaba 16 leyes; la segunda (Ley 42/1994), 32 normas legales; la tercera (Ley 13/1996), se disparaba a 71; la cuarta (Ley 66/1997), con un notable descenso, retocaba aproximadamente 50 leyes; la quinta (Ley 50/1998) vuelve a incrementar el número de reformas legislativas: un total de 62 disposiciones legales.

Y todo ello, sin contar las derogaciones de numerosísimas normas reglamentarias, aspecto éste que se da sobre todo en las últimas leyes de acompañamiento.

¹¹⁸ Así, las llama García de Enterría, E., "La Democracia y el lugar de la ley", *El Derecho, la Ley y el Juez*, Madrid, 1997.

De otro lado, contrariamente a la generalidad y abstracción que se pide a las leyes, como ha denunciado la doctrina, esta modalidad legislativa incorpora normas casuísticas y de detalle, sobre todo en el ámbito tributario, más cercanas o propias de un reglamento que de una norma con rango de ley. De ahí que se haya hablado de una "reglamentarización" del contenido de estas leyes.

En conclusión, estas leyes, desde la perspectiva de la técnica legislativa, plantean problemas de lógica material, en el sentido de que se fragmentan en varias partes que integran contenidos muy diversos; y de lógica formal, pues las diferentes partes tienen un origen distinto, al ser redactadas por Departamentos Ministeriales diversos. Y ello pese a presentarse en un solo cuerpo legal y, por tanto, con aparente estructura homogénea.

c) *La tramitación parlamentaria de estas leyes.* Desde esta perspectiva, apuntamos las siguientes aspectos.

En primer lugar, los paralelismos (temporal y orgánico) con la tramitación de la ley de presupuestos. Hemos visto que esta ley se tramita por el procedimiento legislativo ordinario previsto en los Reglamentos Parlamentarios. Pese a ello, presenta paralelismos con la tramitación de la ley de presupuestos a la que acompaña. El paralelismo es casi total en el aspecto temporal¹¹⁹. No en el plano orgánico, dado que son Comisiones Parlamentarias distintas las que conocen los dos proyectos de ley. Así, en el ámbito estatal, en el caso del proyecto de ley de presupuestos, la Comisión de Presupuestos tanto de la Cámara baja como de la alta; y tratándose del proyecto de ley de acompañamiento, la Comisión Economía, Comercio y Hacienda del Congreso de los Diputados, y la Comisión de Economía y Hacienda del Senado.

En segundo lugar, en el ámbito estatal, sobre el requisito de la conformidad del Gobierno para la tramitación de enmiendas en los términos del artículo 134.6 CE, la práctica parlamentaria que se ha consolidado acerca de la tramitación de las leyes de acompañamiento ha sido la de no considerar necesaria la

¹¹⁹ Al respecto, véase Cazorla Prieto, L.M., *Las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario. Sus problemas de constitucionalidad*, Madrid, 1998, pp. 57-61, que detalla la tramitación parlamentaria en el tiempo de ambas leyes en los últimos años.

conformidad gubernamental que expresa el precepto. Práctica parlamentaria muy criticable. Hemos expuesto que de los Reglamentos de las Cámaras parlamentarias se llega a que en todas las leyes (también las no presupuestarias) las enmiendas que impliquen aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios quedan sujetas a la exigencia de conformidad gubernamental¹²⁰. Por tanto, "en principio", para la tramitación de enmiendas a los preceptos del proyecto de ley de acompañamiento que impliquen aumento de créditos o disminución de ingresos debe exigirse la conformidad gubernamental¹²¹.

En tercer lugar, la tramitación parlamentaria de las leyes de acompañamiento que hasta ahora se han aprobado suponen un desconocimiento (o, si se quiere, una quiebra) de la regla de la especialización parlamentaria. Por ejemplo, en el ámbito estatal, materias tan dispares como las fiscales, administrativas y sociales, al incorporarse todas ellas en un sólo proyecto de ley, son conocidas por una sólo Comisión (como hemos apuntado, la de Economía, Comercio y Hacienda en el Congreso, y la de Economía y Hacienda en el Senado). El respeto de la especialización parlamentaria exigiría un conocimiento de estas materias por las Comisiones legislativas especializadas en los ámbitos tributario, administrativo y laboral, a través, por tanto, de tres proyectos de ley distintos¹²².

Por último, la premura y las prisas en el cumplimiento de los trámites parlamentarios. Esto es, se ha sostenido que la tramitación de estas leyes de acompañamiento, dado su paralelismo temporal con la de presupuestos, se lleva a cabo sin respeto al sosiego que debe presidir el trabajo parlamentario, máxime cuando se trata de discutir y debatir sobre materias tan heterogéneas. Ahora bien, debemos apuntar que hasta la fecha sólo la primera

¹²⁰ Véase el apartado IV.2 del Capítulo Cuarto.

¹²¹ Decimos "en principio", por las dificultades de aplicación del artículo 134.6 CE en este ámbito. En efecto, la ley de acompañamiento se tramita paralelamente a la de Presupuestos, por tanto todavía no hay créditos (ingresos) ni gastos presupuestarios aprobados, a que se refiere aquel precepto constitucional.

Se trata de un aspecto problemático que ninguno de los autores que han formulado severas críticas a estas leyes ha denunciado. Una referencia a este problema se encuentra en la intervención del Diputado García-Margallo, por aquel entonces adscrito a la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, con ocasión de la tramitación del proyecto de ley de acompañamiento que habría de convertirse en primera ley de acompañamiento, la Ley 22/1993. Véase, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, año 1993, V Legislatura, núm. 70, Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, sesión núm. 7, celebrada el jueves 11 de noviembre de 1993, pp. 2182-2186.

¹²² Sobre este aspecto, volveremos (apartado V.2.D) al enumerar algunas propuestas de reforma de las actuales leyes de acompañamiento.

de las leyes de acompañamiento ha sido tramitada por el procedimiento de urgencia. Las denunciadas "estrechuras" o "atropellamientos" temporales, o, dicho de otra forma, la fugacidad con que deben discutirse en sede parlamentaria materias tan técnicas y dispares, se afirma por buena parte de la doctrina, puede dificultar la función de publicidad y explicación parlamentarias, así como la de integración pública de intereses por las Cortes Generales o por los Parlamentos autonómicos. Incluso los autores más atrevidos afirman que la actual tramitación parlamentaria de las leyes de acompañamiento genera un "desapoderamiento" funcional del Parlamento en favor del Gobierno, o si se quiere un "reduccionismo parlamentario", contrario al principio democrático¹²³.

C) Los problemas constitucionales que pudieran presentar estas leyes.

a) *El malestar y la crítica generalizada que viene provocando la aprobación de estas leyes. Las posibles tachas de inconstitucionalidad.* Desde su aparición, estas leyes han creado un malestar generalizado en la comunidad de juristas.

En el ámbito doctrinal, sobre todo por quienes cultivan la disciplina del Derecho financiero, se ha denunciado que estas leyes suponen un atentado directo contra la técnica legislativa, e incluso contra el Ordenamiento constitucional¹²⁴.

¹²³ Por todos, Cazorla Prieto, L.M., *Las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario. Sus problemas de constitucionalidad*, Madrid, 1998.

¹²⁴ Acerca de las leyes de acompañamiento presupuestarias pueden consultarse los siguientes trabajos: Abril Abandín, E., "La política tributaria para 1995: Ley de Presupuestos Generales del Estado y Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social", *PGP*, núm. 14, 1994; Aja, E., "Valoración general", *Informe Comunidades Autónomas 1996*, Barcelona, 1997; Albiñana García-Quintana, C., "Artículo 134. Los Presupuestos del Estado", *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Alzaga Villamil, O., Madrid, 1998; Alonso González, L.M., *Jurisprudencia constitucional tributaria*, Madrid, 1993; Álvarez Sacristán, J., "Anomalías queridas y no queridas en la redacción de las leyes", *Tapia*, mayo-junio de 1996; Antón Pérez, J.A., "La Ley de <Acompañamiento> a la de Presupuestos Generales del Estado. Normas fiscales", *Actualidad Tributaria*, núm. 47, 1994; Bocanegra Sierra, R., "Observaciones sobre el régimen jurídico de la empresa nacional Santa Bárbara y la posible inconstitucionalidad de las leyes de acompañamiento de los Presupuestos", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 15, 1999; Cazorla Prieto, L.M., *Las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario. Sus problemas de constitucionalidad*, Madrid, 1998; del mismo autor, "Propuestas de reforma de la actual configuración de las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario", *CT*, núm. 85, 1998; Cubero Truyo, A.M., "Las leyes de acompañamiento", *Quincena Fiscal*, núm. 9, 1997; del mismo autor, *La simplificación del ordenamiento tributario (desde la perspectiva constitucional)*, Madrid, 1997; Falcón y Tella, R., "Leyes de Presupuestos y Leyes de Acompañamiento: un posible fraude a la Constitución", *Quincena Fiscal*, núm. 22, diciembre de 1994; y "Ley de Presupuestos y <Leyes de Acompañamiento>", presentación del libro *Medidas Fiscales para 1997*, Madrid, 1997; Ferreiro Lapata, J.J., "Derecho presupuestario y técnica legislativa", *REDF*, núm. 87, 1995; García de Enterría, E. y Menéndez Menéndez, A., *El Derecho, la Ley y el Juez. Dos estudios*, Madrid, 1997; García Morago, H., "A propòsit de les lleis d'acompanyament", *Catalunya Municipal*, 31 de diciembre de 1998; Martín Queralt, J., "La Ley de Acompañamiento o el sinvivir del Derecho", *Tribuna Fiscal*, núm. 74, diciembre de 1996; Martínez Lago, M.A., *Ley de Presupuestos y Constitución (Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria)*, Valladolid, 1998; del mismo autor: "Leyes de presupuestos y leyes <de acompañamiento> (Aspectos constitucionales de los Presupuestos Generales del Estado y abuso de las formas jurídicas por el Gobierno)", *REDF*, núm. 104, 1999 (monográfico en homenaje al professor F. Sáinz de Bujanda) y "Las leyes de acompañamiento: sobre el abuso de las formas jurídicas por el

En el ámbito parlamentario, también han sido muchos los que se han pronunciado en contra de esta modalidad legislativa¹²⁵. Además, no hay que olvidar que se encuentran pendientes de resolución diversos recursos de inconstitucionalidad contra preceptos de leyes de acompañamiento¹²⁶.

También otros órganos se han pronunciado al respecto, si bien de forma no tan contundente; por ejemplo, el Gobierno del Estado¹²⁷; el Consejo General del Poder Judicial¹²⁸; el Consejo Económico y Social¹²⁹; el Consejo de Estado¹³⁰; y otros órganos consultivos autonómicos¹³¹.

Todos convienen en afirmar la deficiente técnica legislativa inherente a esta forma de legislar. Pero también se invocan tachas de inconstitucionalidad. En este último sentido, se ha llegado a afirmar que la inclusión injustificada de determinadas materias en ley de acompañamiento puede comportar: una

Gobierno", *RGLJ*, núm. 5, 1999; Olalde Martín, T., "Ley de Presupuestos versus Ley de Acompañamiento", *Impuestos*, núm. 24, 1995; y "La constitucionalidad de la Ley de Acompañamiento", *Expansión*, 7 de febrero de 1997; Rodríguez Bereijo, A., "Prólogo" al libro de Cazorla Prieto, L.M., *Las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario. Sus problemas de constitucionalidad*, Madrid, 1998; Sánchez Blázquez, V.M., "Las Leyes de Presupuestos y las Leyes de Acompañamiento", *RDFHP*, núm. 242, 1996; Santamaría Pastor, J.A., "El sistema de fuentes del Derecho en los primeros cincuenta años de vida de la <Revista de Administración Pública> (1950-1999)", *RAP*, núm. 150, 1999.

¹²⁵ En el ámbito estatal, destacan las intervenciones en sede parlamentaria del Diputado de Izquierda Unida Sr. Ríos Martínez, un beligerante detractor de estas leyes. También puede consultarse el Acuerdo de la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda del Congreso de los Diputados de fecha 11 de noviembre de 1997 (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, año 1997, VI legislatura, núm. 330, sesión núm. 27, martes 11 de noviembre de 1997, pp. 9822-9823).

¹²⁶ El que posiblemente ha tenido mayor resonancia es el interpuesto por el Grupo Parlamentario Socialista contra la Ley 50/1998, en cuya tramitación parlamentaria se introdujeron a última hora en el Senado disposiciones tan importantes como la reguladora de las fundaciones sanitarias o la subvención por importe de un billón de pesetas a compañías eléctricas.

¹²⁷ En un Informe de marzo de 1999 elaborado por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Economía y Hacienda, se admite que la ley de acompañamiento podría plantear "serios problemas de constitucionalidad" (referenciado en *El País* de 8 de julio de 1999).

¹²⁸ Véase el Acuerdo del CGPJ de octubre de 1996, por el cual se encomienda a la Comisión de Estudios y Documentación de la Escuela Judicial "la preparación de una refundición de leyes sustantivas reformadas por las últimas leyes fiscales, administrativas y del orden social para su remisión al Tribunal Supremo, la Audiencia Nacional y los Tribunales Superiores de Justicia, que la pondrán a disposición del conjunto de los órganos jurisdiccionales". También del CGPJ, sus Informes acerca de los anteproyectos de leyes de acompañamiento (por ejemplo, el Informe de 15 de octubre de 1997, en relación a determinados preceptos del anteproyecto de ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que habría de acompañar a la Ley de Presupuestos para 1998).

¹²⁹ En sus Informes acerca de los anteproyectos y proyectos de leyes de acompañamiento (por ejemplo, los Informes sobre el anteproyecto de ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social, presentado en el Congreso de los Diputados en fecha octubre de 1996; o en relación al proyecto de ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social, presentado en el Congreso de los Diputados en fecha octubre de 1997).

¹³⁰ Por ejemplo, puede verse el Dictamen núm. 3445/1996, de 3 de octubre, sobre determinados preceptos del anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (*Consejo de Estado. Recopilación de la doctrina legal*, 1996; BOE, Madrid, 1997, pp. 45 y ss); o el Dictamen de 25 de septiembre de 1997, en relación a los artículos 13, 65 y la Disposición derogatoria única del anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que había de acompañar a la Ley de Presupuestos para 1998.

¹³¹ Así, el Consejo Consultivo de Cataluña, en sus Dictámenes núm.: 201/1997, de 18 de febrero, en relación a la Ley estatal 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (*Dictàmens emesos pel Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya*, 1996-1997, Barcelona, 1998, pp. 125 y ss); 206/1998, de 6 de marzo de 1998, en relación a la Ley estatal 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (*Bulletí Oficial del Parlament de Catalunya* núm. 263, de 11 de marzo de 1998, pp. 21306-21316); y sobre todo el 210/1998, de 29 de diciembre, en relación al Dictamen de la Comisión de Economía, Finanzas y Presupuestos sobre el proyecto de ley catalana de medidas administrativas, fiscales y de adaptación al euro (*Bulletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 359, de 29 de diciembre, pp. 28638-28652).

O el Consejo Consultivo de Andalucía, en su Dictamen núm. 117/1996, de 25 de octubre, sobre el anteproyecto de ley por el que se aprueban Medidas Fiscales, de Responsabilidad Contable, Contratación Administrativa, Patrimonio, Función Pública y Asistencia Jurídica a Entidades de Derecho Público (*Consejo Consultivo de Andalucía, Recopilación de la doctrina legal 1996*, Tomo I, Granada, 1998, pp. 59 y ss).

restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo; una atentado contra el principio de seguridad jurídica; un fraude a la jurisprudencia constitucional y a la Constitución.

b) *La función legislativa.* No con demasiada convicción se ha apuntado que tales leyes, por la forma en que han sido configuradas hasta la fecha (que no como categoría normativa), pudieran generar una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo (estatal, artículo 66.2 CE; o autonómico, de conformidad con los correspondientes preceptos estatutarios).

Hemos visto que estas leyes en su tramitación parlamentaria plantean una problemática específica: la falta de especialización parlamentaria. Además, por los condicionamientos temporales con que los parlamentarios debaten estas leyes, se alega la vulneración de la publicidad y explicación parlamentarias y la integración pública de intereses, así como el desapoderamiento funcional del Parlamento en favor del Gobierno.

En este aspecto, mantenemos lo siguiente: a) las leyes de acompañamiento no pueden ser consideradas *in toto* contrarias al artículo 66.2 CE o al correspondiente precepto estatutario, sino más bien lo contrario: son una manifestación del mismo; b) al igual que sucede con el resto de leyes, debe acudir al examen concreto de las disposiciones incluidas en estas leyes para apreciar y concluir una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo. En este sentido, sostenemos la misma posición que la mantenida en relación a la ley de presupuestos (Capítulo Cuarto). Además, debemos enfatizar sobre el siguiente aspecto: es preciso analizar las circunstancias concurrentes en cada uno de los procedimientos legislativos de aprobación de las leyes, en este caso de acompañamiento, para verificar la concurrencia de auténticas restricciones indebidas a la actuación parlamentaria. Dicho al estilo del voto particular del magistrado L. López Guerra en la STC 76/1992: si hay datos objetivos que permitan suponer que el legislador ha visto reducida su capacidad de examen de la norma controvertida. En este contexto, a efectos de una eventual declaración de inconstitucionalidad del precepto controvertido de la ley de acompañamiento, podría ser operativo el dato de la función integrativa de intereses públicos, como

manifestación del principio democrático.

c) *La seguridad jurídica.* La tacha de inconstitucionalidad más denunciada es la referida a la vulneración de la seguridad jurídica (artículo 9.3 CE). Los argumentos a favor de la misma serían los siguientes: a) la función de la ley de acompañamiento presupuestaria predetermina un contenido concreto de la misma, de suerte que si incorpora materias extrañas a ese contenido se violaría el principio de seguridad jurídica; b) conforme al contenido y función que se otorga a la seguridad jurídica en la doctrina constitucional de los límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos ex artículo 134.2 CE, la regulación de materias tradicionalmente codificadas en leyes de acompañamiento iría en contra del principio del artículo 9.3 CE; c) la muy deficiente técnica legislativa de estas leyes (que provoca problemas de falta de claridad, de confusión, de identificación de la norma, de heterogeneidad material, entre otros muchos), más acusada que en las leyes de presupuestos (incluso, de los años en que el desbordamiento y expansión material llega a su punto más álgido, durante el período 1985-1992), atentaría contra la certeza del Derecho.

Nuevamente, debemos trasladar y dar por reproducidas las argumentaciones suscritas en relación al principio de seguridad jurídica en el ámbito del contenido de las leyes de presupuestos estatales (Capítulos Quinto y Sexto), válidas para las leyes acompañantes. Especialmente, reiteramos: sólo si la norma ubicada en la ley acompañante, o en cualquier otra ley, genera en sus destinatarios lo que el Tribunal Constitucional denomina "incertidumbre razonablemente insuperable", deberá ser declarada inconstitucional por vulneración de la seguridad jurídica del artículo 9.3 CE.

d) *La doctrina del fraude a la jurisprudencia constitucional sobre el contenido de la ley de presupuestos.* Muchos autores sostienen que las leyes de acompañamiento en su configuración actual incurren en fraude de ley constitucional. El razonamiento: al acometer estas leyes aquello que precisamente prohibió el Tribunal Constitucional "burlan" su doctrina sobre límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos estatales.

En defensa del referido fraude constitucional, se trae el artículo 6.4 del Título Preliminar del Código Civil, que prescribe: "Los actos realizados al amparo del texto de una norma que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico, o contrario a él, se considerarán ejecutados en fraude de ley y no impedirán la debida aplicación de la norma que se hubiere tratado de eludir". Aplicada esta categoría a las leyes de acompañamiento presupuestarias resultaría: "el acto", la ley de acompañamiento; "al amparo del texto de una norma", el artículo 66.2 CE; y "el resultado prohibido por el ordenamiento jurídico, o contrario a él", la doctrina constitucional sobre el contenido material de las leyes de presupuestos.

Esta construcción jurídica que puede parecer impecable, a nuestro juicio, presenta algunos problemas. Por un lado, no debe olvidarse que la referida jurisprudencia constitucional es predicable de las leyes de presupuestos, no de otras normas legales (esto es, el resultado prohibido o contrario al Ordenamiento jurídico que expresa el artículo 6.1 del Código Civil consiste en la prohibición de incluir determinadas materias en leyes de presupuestos, que en nada debe afectar al ámbito material de las leyes de acompañamiento presupuestarias). Por otro lado, desde la perspectiva del juicio de constitucionalidad, esta doctrina plantea un problema formal: la ausencia del precepto constitucional infringido. De nada sirve referirse a una inconstitucionalidad por fraude a los principios inspiradores de la Constitución, a su espíritu o a la función que según el Ordenamiento constitucional cumple toda ley, si no puede precisarse el precepto constitucional infringido, como exige el artículo 33 LOTC¹³².

D) El futuro de esta modalidad legislativa: algunas soluciones.

Con la finalidad de garantizar una adecuada técnica

¹³² Al respecto, por ejemplo, véase la STC 226/1993, de 8 de julio (BOE de 2 de agosto), FJ. 2: "Toda pretensión de inconstitucionalidad ha de basar su fundamento normativo directo y más próximo en atención al objeto del recurso, lo que exige al demandante un esfuerzo de delimitación y precisión aquí no consumado".

legislativa y más correcta tramitación parlamentaria de estas leyes, serían factibles una serie de soluciones o remedios, que brevemente apuntamos.

1. En primer lugar, aquéllas que, sin implicar reforma legislativa alguna, dependen de la exclusiva voluntad del legislador (si efectivamente éste en un futuro desea seguir utilizando esta modalidad legislativa). Destacamos:

a) la fragmentación de las actuales leyes de acompañamiento en leyes distintas. Así, en el ámbito estatal, la tramitación de tres proyectos de ley independientes, referidos a la materia fiscal, administrativa y laboral. De esta forma, se garantizaría el principio de la especialización parlamentaria (cada proyecto de ley sería conocido por la Comisión Legislativa correspondiente, y no, como hasta ahora, por una sólo Comisión);

b) para garantizar las funciones deliberativas, de publicidad y de integración pública de intereses sería conveniente que la tramitación del proyecto de ley de acompañamiento adquiriera una entidad propia; esto se podría conseguir a partir del establecimiento de un calendario parlamentario propio, desligando temporal aunque no materialmente la tramitación de estos tres proyectos de ley respecto del de presupuestos. Se evitarían así las prisas y la presión temporal que pueden darse en el examen parlamentario de estas leyes;

c) en defensa de la seguridad jurídica y de una correcta técnica legislativa, el legislador podría acudir a la técnica de la refundición de textos en los supuestos de leyes generales modificadas reiteradamente por las leyes de acompañamiento.

Por otro lado, también el Gobierno puede intervenir para facilitar la tramitación parlamentaria de estas leyes. Por ejemplo, de muy positivas pueden calificarse las decisiones de los últimos años del Ministerio de Economía y Hacienda de solicitar a los demás Ministerios que remitan sus textos sobre ley de acompañamiento presupuestaria antes del verano, a los efectos de un mayor control.

2. En otro nivel, el de propuestas de reforma legislativa, podemos apuntar dos (la primera, ya formulada en sede de ley de presupuestos):

a) la introducción en nuestro Ordenamiento de un trámite semejante al del artículo 130 RC, relativo a la calificación del contenido de las leyes orgánicas por la Mesa de la Cámara; por otro lado, como se prevé en Francia (artículo 119.1 del Reglamento de la Asamblea Nacional) y Alemania (artículo 96 del Reglamento del Parlamento Federal alemán), nuestros Reglamentos parlamentarios podrían delimitar con precisión las materias consideradas de naturaleza financiera;

b) al igual que sucede en Italia en 1988 con la reforma de los contenidos de la *legge finanziaria*, se podría contemplar en la Ley General Presupuestaria, o en las correspondientes leyes generales presupuestarias de las Comunidades Autónomas, una delimitación precisa de los contenidos de la ley de acompañamiento (al menos, por lo que toca a la materia financiera). Ahora bien, no desconocemos que esta propuesta presenta un problema: la ausencia de resistencia pasiva de la Ley General Presupuestaria, o de las homólogas autonómicas, frente a las leyes de acompañamiento, de forma que éstas son aptas (aunque inidóneas) para reformar aquéllas. De hecho, ya hemos expuesto¹³³ que las últimas leyes de acompañamiento presupuestarias estatales han constituido el principal vehículo de reforma del actual Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria de 1988.

E) Una valoración final.

Desde la perspectiva de su constitucionalidad, los límites al contenido material de las leyes de acompañamiento presupuestarias han de ser analizados de idéntica forma que los límites al contenido de cualquier ley ordinaria. No puede afirmarse que la ley de acompañamiento *in toto*, esto es como categoría normativa en sí misma, sea inconstitucional. A los efectos de emitir en su caso el juicio de constitucionalidad, naturalmente, lo que sí debe hacerse es el análisis concreto de sus disposiciones. En este sentido, por un lado, respecto de la

¹³³ Apartado IV.4.A del Capítulo Primero.

posible vulneración de las competencias del poder legislativo (artículo 66.2 CE y los correspondientes preceptos de los Estatutos de Autonomía), habrá que estar al examen concreto de las disposiciones contenidas en tales leyes para constatar datos que permitan verificar restricciones en el debate y la actuación parlamentarios. Por otro lado, en lo que toca a la seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), también deberá estarse al examen concreto de sus preceptos con la finalidad de analizar si superan el test de la "incertidumbre razonablemente insuperable", que en reiterada jurisprudencia ha afirmado el Tribunal Constitucional.

Por lo expuesto, compartimos plenamente la opinión del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña: "No creemos que las leyes de acompañamiento hayan de ser globalmente y en su conjunto rechazadas por el solo hecho de tratarse de una especie de *totum revolutum* o de <cajón de sastre> en el que prácticamente cabe todo. Esto, ciertamente, es expresión de una técnica legislativa peligrosa y, tal vez, poco recomendable, pero en sí misma no es inconstitucional ya que la técnica legislativa no es susceptible de ser equiparada al Derecho constitucional"¹³⁴.

¹³⁴ Parágrafo final del Fundamento Octavo del Dictamen 210/1998, de 29 de diciembre (*Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 359, de 29 de diciembre, pp. 28638-28652).