

LOS LÍMITES DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL:
LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL
Y LA TÉCNICA JURÍDICA EN LAS «LEYES
DE CONTENIDO HETEROGÉNEO»

The Limits of Constitutional Justice: The Constitutional
Interpretation and the Technical Legal in the «Laws
of Heterogeneous Content»

MIGUEL ÁNGEL MARTÍNEZ LAGO

Universidad Complutense de Madrid

Revista Española de Derecho Constitucional
ISSN-L 0211-5743, núm. 106, Madrid, enero/abril (2016), pp. 17-71
<http://dx.doi.org/10.18042/cepc/redc.106.01>

Cómo citar/Citation

Martínez Lago, M. A. (2016).
Los límites de la justicia constitucional: la interpretación constitucional
y la técnica jurídica en las «leyes de contenido heterogéneo».
Revista Española de Derecho Constitucional, 106, 17-71.
doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/redc.106.01>

Resumen

Desde que surgieron en nuestro ordenamiento las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario, la doctrina científica no dejó de alertar sobre las consecuencias que deparaba el desbordamiento normativo y trató de someter dichas leyes a límites constitucionales para evitar la inseguridad jurídica y el vaciamiento de los grandes cuerpos codificados a través de leyes de coyuntura. Ahora que contamos con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, inaugurada con la Sentencia 136/2011, de 13 de septiembre, se analiza esa interpretación sobre las leyes de contenido heterogéneo y se repasa también la doctrina constitucional sobre las leyes de Presupuestos.

Palabras clave

Constitución; Ley de Presupuestos; leyes de acompañamiento; Tribunal Constitucional.

Abstract

The scientific doctrine has drawn attention to the consequences of the Budgetary Accompanying Laws, and tried to submit a constitutional limits, preventing legal uncertainty and stop the juncture laws. Now we have the jurisprudence of the Constitutional Court, which opened with the Sentence 136/2011 of 13 September. This paper analyze this interpretation on the laws of heterogeneous content and also reviews constitutional doctrine of the Budget Laws.

Key words

Constitution, Budget Law; Budgetary Accompanying Laws; Constitutional Court.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. ANATOMÍA Y PATOLOGÍA DE LAS LEYES PRESUPUESTARIAS: 1. Las Leyes de Presupuestos en el sentido constitucional y estatutario de los términos. 2. Hiperplasia del contenido eventual presupuestario y doctrina constitucional sobre las Leyes de Presupuestos. 3. Metaplasia presupuestaria y leyes de acompañamiento. III. LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL SOBRE LAS LEYES Y DECRETOS-LEYES DE CONTENIDO HETEROGÉNEO: 1. Sentido del control de constitucionalidad: ¿*Self-restraint* o sustitución de las opciones del Legislador? 2. Función legislativa y presupuestaria del Parlamento: ¿Son aplicables los límites constitucionales de las Leyes de Presupuestos a las leyes de contenido heterogéneo? 3. Seguridad jurídica y leyes heterogéneas, multisectoriales y complejas: 3.1. La «doctrina general» sobre las leyes heterogéneas y la seguridad jurídica. 3.2. Consecuencias que conlleva dicha doctrina en la resolución de problemas concretos (compensación por los costes de transición a la competencia; modificación retroactiva del Impuesto sobre la Renta; establecimiento preventivo y armonizador de un nuevo impuesto estatal sobre depósitos en entidades de crédito; incidencia en la «normativa básica» estatal y transposición de una Directiva de la Unión Europea). 4. Principio democrático y procedimiento legislativo: limitaciones provocadas por el empleo de leyes de contenido heterogéneo: 4.1. Confusión del principio democrático con la adopción mayoritaria de las decisiones parlamentarias y la doctrina sobre el ejercicio del derecho de enmienda. 4.2. Infracciones del procedimiento legislativo como consecuencia de la tramitación de las leyes heterogéneas. 5. Aplicación de la doctrina constitucional sobre las «leyes ómnibus» a «decretos-leyes ómnibus». IV. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

No hace mucho que, con ocasión de mi participación en un libro homenaje al profesor Juan Ramallo¹, tomé prestado el título, que ahora vuelvo a utilizar, de un excelente estudio del profesor Rodríguez Bereijo sobre la jurisprudencia constitucional y el Derecho Presupuestario². Un trabajo que apareció publicado en 1995, cuando tan solo contábamos con los antecedentes de

¹ Martínez Lago (2014): 137-160.

² Rodríguez Bereijo (1995): 53.

dos *leyes de contenido heterogéneo* y «de acompañamiento» de sendas leyes de Presupuestos Generales del Estado que se habían aprobado en los años inmediatamente anteriores. Ahora los *antecedentes* disponibles suman bastantes leyes más; no tanto en el ordenamiento estatal —donde dejaron de utilizarse dichas normas durante las dos últimas legislaturas—, pero sí en el autonómico, ya que los respectivos Gobiernos y Asambleas parlamentarias copiaron el mal hacer del Ejecutivo y Legislativo nacionales, haciendo honor a conocidas *leyes de Murphy*, como las que nos señalan que «todo lo malo es susceptible de empeorar» y que «los problemas nacen, crecen, se multiplican y permanecen».

El objeto de este trabajo suscitó, hace ya algún tiempo, diversos análisis de la doctrina científica, *iuslaboralista*³ y *financiarista*, principalmente⁴. En esta última, aparte de los comentarios contingentes con los cambios normativos introducidos por las distintas leyes de acompañamiento⁵, destacaba el intento de someter a dichas leyes a *límites constitucionales* con los que evitar el desbordamiento normativo, la inseguridad jurídica y el vaciamiento de los grandes cuerpos codificados del Derecho Financiero a través de leyes de coyuntura⁶.

Esa perspectiva algo más intemporal, pero a la vez más crítica con el empleo de las leyes de acompañamiento, está presente en trabajos de Cazorla

³ Entre otros: Carratalá Teruel (1995): 109-114; Alonso Olea (1997): 13-24; Cavas Martínez (1999a): 33-46 (1999b): 323-348 y (2000): 323-338; Hurtado González (1999): 141-162; García Ninet (1999): 5-8; Escudero Rodríguez y Mercader Uguina (2000): 1267-1298; Piñeyroa de la Fuente (1998): 936-960 (2001) y (2005): 15-30; Martínez Robles (2001); Sempere Navarro (2002): 249-266 (2003): 329-344 y (2004): 61-84; Mercader Uguina (1997): 1075-1092 (1999) 1039-1101 (2001): 1605-1630 (2003A): 1209-1224 (2003B): 1225-1240 y (2004): 1081-1114; Sanfrutos García y Blanco Martín (2002): 5-14; Morala Gómez (2003): 1554-1560.

⁴ Entre los constitucionalistas, *vid.* Giménez Sánchez (2008): 525-565.

⁵ Entre otros: Abril Abadín (1995): 149-157; Fernández Marín (1995): 337-368; Olalde Martín (1995): 613-627; Álvarez López (1998): 229-234; De la Orden Ondategui (1998): 41 y ss.; Carbajo Vasco (1998): 136-150; López Rodríguez (1998): 136-150; Batlle García y Gómez Martín (1998): 279-346; Cubero Truyo y Molina Lebrón (1999): 17-28; Ortíz Calzadilla (2000): 1651-1654; Falcón y Tella (2002): 5-8; López-Melendo Lannes (2002): 1392-1403; Cano García (2003): 31-36; Beltrán Ribera y García Hoffmann (2004): 35-48; Rubio de Urquía (2004): 7-8; García Berro y Cubero Truyo (2005): 9-24.

⁶ Tomás y Valiente (1997): 1999.

Prieto⁷, Chico de la Cámara⁸, Cubero Truyo⁹, Falcón y Tella¹⁰, Fernández Pavés¹¹, Ferreiro Lapatza¹², Martín Queralt¹³, Martínez Lago¹⁴, Moreno González¹⁵, Ramallo Massanet¹⁶, Rodríguez Bereijo¹⁷, Sánchez Blázquez¹⁸, o Sesma Sánchez¹⁹, entre otros.

A la vista de los tratamientos concurrentes sobre las leyes de acompañamiento presupuestario, este trabajo podría haber respondido a un esquema bien distinto del que finalmente sirve de guía. Advierto ya que, aparte de dejar indicado luego algún dato o referencia legislativa, no voy a emprender ahora ningún estudio sobre el contenido de tal o cual norma, estatal o autonómica, que responda a dicha *categorización*. Dudo que ello sirviera para algo más que lamentarse de haber padecido una técnica deficiente y sobre todo perversa en sus efectos hacia el principio democrático y la claridad de las leyes. Lo que he pretendido ahora es acercarme a la jurisprudencia constitucional más reciente, inaugurada con la STC 136/2011, de 13 de septiembre, y a la que han seguido varios pronunciamientos hasta la STC 199/2015; doctrina del Tribunal que no ha sabido hallar ningún límite para una forma de legislar que surgió, precisamente, como reacción frente a los límites que sí supo encontrar en 1992 al contenido de las leyes de Presupuestos Generales del Estado.

II. ANATOMÍA Y PATOLOGÍA DE LAS LEYES PRESUPUESTARIAS

1. LAS LEYES DE PRESUPUESTOS EN EL SENTIDO CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIO DE LOS TÉRMINOS

Las leyes presupuestarias, sean del Estado o de las Comunidades Autónomas, constituyen claros vehículos de dirección y orientación de las medidas de

⁷ Cazorla Prieto (1997): 107-125 (1998a) y (1998b): 77-86.

⁸ Chico de la Cámara (1999): 35-58.

⁹ Cubero Truyo (1997): 9-18 y (2003): 239-270.

¹⁰ Falcón y Tella (1997): 5-8.

¹¹ Fernández Pavés (2003): 81-100.

¹² Ferreiro Lapatza (1995): 481-502.

¹³ Martín Queralt (2011): 4-7.

¹⁴ Martínez Lago (1998) (1999a): 543-566 y (1999b): 765-794.

¹⁵ Moreno González (2004).

¹⁶ Ramallo Massanet (2003): 11 y ss.

¹⁷ Rodríguez Bereijo (2000): 75-86.

¹⁸ Sánchez Blázquez (1996): 867-892.

¹⁹ Sesma Sánchez (2005): 207-238.

política económica que conciernen al respectivo sector público, nacional o autonómico. La Constitución ratifica la *plena naturaleza legal* de los Presupuestos Generales del Estado, ordenando las competencias que sobre los mismos cuentan el Gobierno y las Cortes Generales. Es *plena* en un doble sentido, pues las leyes de Presupuestos deben aprobarse siempre con participación de los «Plenos» de las Cámaras, a tenor de lo previsto en el art. 75.3 CE y también porque «la ley presupuestaria es una ley en la plenitud de su sentido: material, porque contiene normas jurídicas que vinculan a la Administración y a los particulares, y formal porque ha de ser aprobada por el órgano al que constitucionalmente corresponda la función legislativa»²⁰. Destaca en la configuración constitucional de dichas leyes (art. 134 CE) su *carácter anual* y que su *contenido natural e indisponible* lo conformen «la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal», por lo que deberán consignar también «el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado». Su tramitación parlamentaria se sujeta a previsiones particulares de presentación y garantía de tratamiento, aunque con clara prerrogativa del Ejecutivo respecto de los cambios que pretendan procurarse desde el Parlamento. También aparece una fórmula excesivamente generosa con el Gobierno —la *prórroga presupuestaria*—, con el fin de evitar situaciones de ausencia de Presupuestos aprobados en un determinado ejercicio. Y se determina la radical inaptitud de estas leyes para crear tributos, consintiendo como *contenido eventual limitado* que provean cambios en las figuras existentes «cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea».

En los Estatutos de Autonomía²¹ también se corrobora el clásico reparto competencial Gobierno-Parlamento y el carácter legislativo de los Presupuestos autonómicos que atañen al respectivo sector público de las Comunidades Autónomas. Solamente en cuatro Estatutos aparece recogida idéntica prohibición de crear tributos o modificarlos sin previa habilitación, como figura en el art. 134.7 CE²². Algunos aluden a la elaboración de los Presupuestos con cri-

²⁰ Sainz de Bujanda (1985): 415.

²¹ *Vid.* arts. 106.4.º, 109.2.b), 110.1 y 190, EA Andalucía; arts. 33.1, 43.1, 44.1, 111 EA Aragón; arts. 23.1 y 47 EA Asturias; arts. 13.b), 60.1.c) y 61 EA Canarias; arts. 8.1, 9.6 y 56 EA Cantabria; arts. 9.2.b), 20.2 y 51 EA Castilla-La Mancha; arts. 24.3 y 89 EA Castilla y León; arts. 55.2, 62.2, 63.1, 64.1 y 212 EA Cataluña; arts. 22.a), 25.2 y 76 EA Comunidad Valenciana; arts. 16.2.c), 22.1, 32.3, 33.2 y 78 EA Extremadura; arts. 10.1.b) y 53 EA Galicia; arts. 40.1, 45.2, 49.1, 58.2 y 135 EA Islas Baleares; arts. 16.1, 19.1.d), 48.1.a) y 56 EA La Rioja; arts. 9, 16.3.a) y 61 EA Madrid; arts. 22 y 46 EA Murcia; arts. 11, 18 y 21 bis.1 EA Navarra, y arts. 25.1 y 44 EA País Vasco.

²² Son los Estatutos de Andalucía, Cataluña, Extremadura y La Rioja.

terios homogéneos con los del Estado²³. Entre los que han sido objeto de reforma en los últimos años, solamente el Estatuto de Andalucía parece querer copiar formulaciones de la jurisprudencia constitucional limitativas del contenido eventual de la Ley de Presupuestos²⁴. La mayoría de los Estatutos reformados excluyen explícitamente a los Presupuestos como objeto de regulación de los decretos-leyes²⁵ y en cuatro se declara que idéntica materia no puede ser objeto de delegación legislativa en los respectivos Ejecutivos autonómicos²⁶. Además, dos Estatutos recogen la presentación de los Presupuestos equilibrados a las Cámaras²⁷.

El carácter de *ley plena, material y formal*, de la Ley de Presupuestos en la Constitución, no impide considerar que la misma es también una *ley singular*, por varias razones de sobra conocidas: 1.^a Se trata de una *ley temporal* que ha de regir anualmente, para cada ejercicio económico. 2.^a Su *contenido necesario* se contrae a regular un procedimiento de gestión de caudales públicos. 3.^a El *contenido eventual* favorece que la ley se extienda a la regulación de otras materias de manera *excepcional*, realizando reformas impositivas ligadas a la gestión del plan financiero anual y no recurriendo a su empleo como vehículo con aptitudes para afrontar cualquier modificación normativa de materias de otra naturaleza. Y 4.^a Es una ley que debe tramitarse en las Cámaras sujetándose a previsiones especiales²⁸.

Y lo mismo cabe decir respecto de las leyes de Presupuestos de las Comunidades Autónomas, dado que los Estatutos de Autonomía, *mutatis mutandis*, las han otorgado una sustancial identidad con las leyes de Presupuestos Generales del Estado, como no podía ser de otra manera²⁹.

El art. 134 de la Constitución rige, en todo caso y solamente, el Presupuesto estatal, sin que se pueda inferir sin más para los Presupuestos autonómicos, por más que se trate de instituciones comparables evidentemente. El Tribunal Constitucional ha inferido la necesaria consideración, más allá de lo

²³ Son los Estatutos de Andalucía, Comunidad Valenciana, Castilla y León y Murcia.

²⁴ Concretamente, el art. 190.3 EA Andalucía establece: «3. Además de los correspondientes estados de gastos e ingresos y de las normas precisas para su adecuada inteligencia y ejecución, la ley del presupuesto solo podrá contener aquellas normas que resulten necesarias para implementar la política económica del Gobierno».

²⁵ *Vid.* arts. 110.1 EA Andalucía; 44.1 EA Aragón; 64.1 EA Cataluña; 33.2 EA Extremadura; 49.1 EA Islas Baleares y 21 bis.1 EA Navarra.

²⁶ *Vid.* arts. 109.2. *b*) EA Andalucía; 43.1 EA Aragón; 24 bis.3 EA Asturias y 63.1 EA Cataluña.

²⁷ *Vid.* arts. 89.3 EA Castilla y León y 78.3 EA Extremadura.

²⁸ Sainz de Bujanda (1995): 415-416.

²⁹ SSTC 3/2003, de 16 de enero, FJ 3, y 132/2013, de 5 de junio, FJ 2.

señalado en aquel precepto, de los Estatutos de Autonomía e incluso de aquellas «leyes estatales que, dentro del marco constitucional, se hubiesen dictado para delimitar las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas (singularmente la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas)»³⁰.

2. HIPERPLASIA DEL CONTENIDO EVENTUAL PRESUPUESTARIO Y DOCTRINA CONSTITUCIONAL SOBRE LAS LEYES DE PRESUPUESTOS

El problema que no se vislumbró cuando se redactó la Constitución, dado que la Ley de Presupuestos goza de la misma naturaleza que otras leyes ordinarias³¹, pronto comenzó a ser observado críticamente con la progresiva utilización de las leyes presupuestarias como instrumentos de reformas legislativas de lo más variado. Es evidente que los buenos propósitos suelen quedar reducidos simplemente a eso y que la propuesta lógica apostante por una correcta política legislativa, que pudiera ser controlada y exigida³², iba a quedar relegada al armario de los deseos que no se cumplen.

En el trabajo que citábamos al principio de estas reflexiones, el profesor Rodríguez Berejío destacaba los efectos perversos del «desbordamiento normativo» que comportó el desordenado recurso a las leyes de Presupuestos como vehículos para regular con carácter general los más variados sectores del ordenamiento jurídico:

«a) Perversión (hipertrofia) del carácter y función de la Ley. Creciente pérdida de vocación de generalidad y permanencia de las normas con fuerza y valor de Ley, revestidas cada vez más de una coloración de regulación provisional y ocasional.

— Pérdida de la «*auctoritas*» de la Ley.

Como ha escrito Francisco Tomás y Valiente, «el Estado ya no emplea la Ley solo para regular en abstracto las relaciones más generales, sino para recubrir y

³⁰ SSTC 116/1994, de 18 de abril, FJ 5; 174/1998, de 23 de julio, FJ 6; 130/1999, de 1 de julio, FJ 5; 180/2000, de 29 de junio, FJ 5; 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 5; 3/2003, de 16 de enero, FJ 6; 202/2003, de 17 de noviembre, FJ 10; 7/2010, de 27 de abril, FJ 3; 74/2011, de 19 de mayo, FJ 3, y 132/2013, de 5 de junio, FJ 2.

³¹ Escribano López (1981): 259-260, analizando las competencias de las Cortes Generales en la aprobación del «acto presupuestario», aconsejaba la exigencia de mayorías absolutas por su gran importancia, pareciendo inclinarse a favor de que la materia presupuestaria debiera regularse por Ley Orgánica.

³² Sainz de Bujanda (1995): 416.

formalizar sus acciones más diversas y singulares. Hay así Leyes de la más heterogénea índole: leyes incentivo, leyes marco, leyes programa, leyes medida, y aún leyes que cumplen las veces de cómodo cajón de sastre, como las Leyes presupuestarias, muchos de cuyos preceptos recuerdan el *edictum traslaticium* como acceso al *edictum perpetuum*.

b) Destrucción de la codificación, valor indispensable para la concepción del Derecho como un ordenamiento jurídico dentro del cual, como un sistema, adquieren sentido las normas jurídicas, y, por tanto, valor indispensable también para la seguridad jurídica.

— Legislación de aluvión, asistemática.

— Continuo vaciamiento de contenido de los grandes cuerpos de la codificación financiera (LGP, LGT, Leyes propias de los Tributos) a través de las Leyes anuales de Presupuestos.

— La Ley de Presupuestos como una Ley tributaria más de cada año, no se sabe si de carácter temporal o permanente.

c) La inseguridad jurídica, derivada de la falta de certeza o incertidumbre sobre un Derecho vigente sometido a un proceso de constante variación y cambio a través de las Leyes anuales de Presupuestos en amplios sectores del ordenamiento jurídico muy sensibles a los derechos individuales de los ciudadanos (Derecho Tributario) que afectan a su esfera patrimonial, singularmente las medidas tributarias o fiscales.

d) Por último, la desnaturalización misma de la Ley de Presupuestos, que de su significado más prístino de Ley económico-financiera que ordena el plan de ingresos y gastos públicos para un tiempo determinado, que *ordena jurídicamente* (esto es, organiza, programa y controla) toda la actividad financiera del Estado, se convierte en un «*totum revolutum*» en una «*Ley ómnibus*» puesta al servicio de las exigencias más coyunturales de la política legislativa de revisión del ordenamiento jurídico»³³.

Fijándonos en las modificaciones legislativas que se han ido produciendo por conducto de las leyes de Presupuestos Generales del Estado aprobadas desde la entrada en vigor de la Constitución hasta hoy, fácilmente se apreciaría cómo aquellas fueron creciendo en número hasta que el Tribunal pronunció la STC 76/1992, de 26 de mayo y se percibieron los efectos de su doctrina en la Ley de Presupuestos para 1993. Sin embargo, debe descartarse la idea de que tales variaciones cesaran con la aparición de las leyes de acompañamiento a partir de dicho año, ya que las leyes de Presupuestos mantuvieron un buen número de modificaciones, al menos hasta las dos últimas leyes presupuesta-

³³ Rodríguez Bereijo (1995): 11.

rias que surgieron de la iniciativa del Gobierno presidido por Aznar³⁴. En las Legislaturas de los Gobiernos de Rodríguez Zapatero, rápidamente se recuperó el *ritmo reformador* de dichas leyes, toda vez que se dejaron de aprobar leyes de acompañamiento. En la pasada Legislatura, a pesar de la intensa utilización de normativa de urgencia y coyuntural, en gran parte provocada por la grave crisis económica y financiera, las *cinco leyes de Presupuestos*³⁵ que partieron de la iniciativa del Gobierno de Rajoy —las dos primeras separadas por apenas seis meses— intensificaron, hasta proporciones que no se habían dado nunca antes, esa conformación como vehículos de reformas normativas de distintos rango y materia.

Y, entre tantos años transcurridos ya desde que se aprobara la Constitución, nada menos que *ciento tres sentencias* del Tribunal Constitucional han abordado los diversos problemas que suscitaron las impugnaciones dirigidas contra leyes de Presupuestos estatales o autonómicas. La doctrina del Tribunal se inicia con la STC 27/1981, de 20 de julio, de la que fue ponente el magistrado don Plácido Fernández Viagas (refiriéndose a la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1981) y concluye, por el momento, con la STC 247/2015, de 30 de noviembre, sobre la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2013 cuya ponencia correspondió al magistrado don Santiago Martínez-Vares García. Para evitar el riesgo de alargarnos sobre cuestiones sobradamente conocidas, extractaremos los últimos epítomes con que el Tribunal ha caracterizado la configuración de la Ley de Presupuestos en la Cons-

³⁴ Leyes 52/2002 y 61/2003, de Presupuestos Generales del Estado para 2003 y 2004, respectivamente.

³⁵ En Martínez Lago (2015): 15-51, he criticado la aprobación de una quinta Ley de Presupuestos en la pasada Legislatura, porque la *función presupuestaria*, expresión de las recíprocas competencias del Gobierno y del Parlamento sobre el acto de Presupuestos, está sujeta en su concreto desarrollo a una doble temporalidad. Por un lado está la *temporalidad del poder*, que deriva del propio mandato parlamentario (Legislatura) de cuatro años (art. 68.4 CE) y su *continuidad y permanencia*, con la realización de «elecciones periódicas» (art. 23.1 CE), desde la constitución hasta la disolución de los cuerpos legislativos o la producción de una crisis de confianza en el Gobierno que depare su sustitución por los procedimientos habilitados constitucionalmente (arts. 113 y 114 CE). La duración de una Legislatura es un elemento político de primer nivel que incide directamente en la propia importancia de las Cámaras. Y, por otro lado, aparece la *temporalidad del Presupuesto*, ceñida a las exigencias del principio de anualidad (art. 134.2 CE), que resume la gran dimensión política y explica muchas de las vicisitudes históricas de los Presupuestos como institución financiera, estando su fundamento en el equilibrio de los poderes Legislativo y Ejecutivo y en el postulado del control de aquel sobre este.

titución, el tema de las relaciones entre dicha ley y las restantes leyes ordinarias, así como sobre las leyes de Presupuestos de las Comunidades Autónomas.

Por lo que se refiere al primer asunto, *sobre la configuración constitucional de las leyes de Presupuestos Generales del Estado*³⁶, la STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 11, recuerda varios puntos (tratados también en otros pronunciamientos que dejamos citados a pie de página):

— *El Presupuesto es la clave del parlamentarismo*, por plasmar históricamente las luchas políticas de las representaciones del pueblo (Cortes, Parlamentos o Asambleas) para conquistar el *derecho a fiscalizar y controlar el ejercicio del poder financiero*³⁷.

— *La Constitución recoge el desdoblamiento del principio de legalidad financiera —control parlamentario de la actividad financiera pública—*, pues, por un lado, los arts. 31.3 y 133.1 y 2 CE lo refieren a las prestaciones patrimoniales de carácter público y los tributos, y, por otro lado, los arts. 66.2 y 134.1 CE establecen el principio de legalidad respecto de los gastos al atribuir a las Cortes Generales la función de examinar, aprobar y enmendar los Presupuestos Generales del Estado.

— *Las Cortes Generales ejercen una función específica y constitucionalmente definida al aprobar los Presupuestos*³⁸, *una competencia específica desdoblada de la genérica «potestad legislativa del Estado»*³⁹.

— *Los Presupuestos Generales del Estado* deben incluir «la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal» (art. 134.2 CE), apareciendo como «un instrumento de dirección y orientación de la política económica del Gobierno»⁴⁰.

— *A través de la función presupuestaria, las Cortes cumplen tres objetivos especialmente relevantes*: *a)* aseguran el control democrático del conjunto de la actividad financiera pública (arts. 9.1 y 66.2 CE); *b)* participan de la actividad de dirección política, aprobando o rechazando el programa político, económico y social que ha propuesto el Gobierno y que los Presupuestos representan; *c)* controlan que la asignación de los recursos públicos se efectúe de una forma equitativa

³⁶ Así se tituló un trabajo precursor en la materia de Menéndez Moreno (1988).

³⁷ STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 3.

³⁸ STC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4, *a*).

³⁹ SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2, y 65/1987, de 21 de mayo, FJ 3.

⁴⁰ SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2; 234/1999, de 16 de diciembre, FJ 4; 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4; 67/2002, de 21 de marzo, FJ 3, y 3/2003, de 16 de enero, FJ 4.

(art. 31.2 CE), pues el Presupuesto es, a la vez, requisito esencial y límite para el funcionamiento de la Administración⁴¹.

— *La Ley de Presupuestos es una ley singular, de contenido constitucionalmente determinado y exponente máximo de la democracia parlamentaria*, dando por superada la vieja controversia sobre el carácter formal o material de la ley⁴². Puede, por tanto, acometer directamente la modificación de otras normas con rango de ley, con dos salvedades o limitaciones: 1.^a La modificación debe respetar los condicionamientos exigidos por el Tribunal Constitucional para su incorporación al contenido eventual del instrumento presupuestario, y 2.^a La Ley de Presupuestos no puede, «sin modificar previamente la norma legal que regula el régimen sustantivo de una determinada parcela del ordenamiento jurídico, desconocerlo, procediendo a efectuar una aplicación distinta a la prevista en la norma cuya aplicación pretende». La Ley de Presupuestos, en tanto que norma de previsión de ingresos y autorización de gastos para un ejercicio dado, «debe respetar, en tanto no las modifique expresamente, las exigencias previstas en el ordenamiento jurídico a cuya ejecución responde, so pena de poder provocar, con su desconocimiento, situaciones de inseguridad jurídica contrarias al art. 9.3 CE»⁴³.

— *En la Ley de Presupuestos concurren las tres funciones que la Constitución atribuye a las Cortes Generales* (art. 66.2 CE): es una ley dictada en el ejercicio de su potestad legislativa, por la que se aprueban los Presupuestos y se controla la acción del Gobierno⁴⁴.

— *Para que el control que supone aprobar los Presupuestos pueda ser efectivo, se recogen constitucionalmente los principios de unidad y universalidad presupuestaria*—los Presupuestos deben contenerse en un solo documento que debe acoger la totalidad de los gastos e ingresos del sector público (art. 134.2 CE)— que configuran el *contenido propio, mínimo y necesario* de la Ley de Presupuestos.

— Al ser la Ley de Presupuestos una «ley de contenido constitucionalmente definido», puede hablarse en propiedad de una *reserva constitucional de contenido de la Ley de Presupuestos*⁴⁵.

⁴¹ STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 4.

⁴² SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2; 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4; 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4; 3/2003, de 16 de enero, FJ 4, y 238/2007, de 21 de noviembre, FJ 4.

⁴³ SSTC 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4, y 76/2014, de 8 de mayo, FJ 4. b).

⁴⁴ SSTC 3/2003, de 15 de enero, FJ 4, y 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 2.

⁴⁵ SSTC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4; 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4, y 3/2003, de 16 de enero, FJ 4.

— *Las Leyes de Presupuestos*, como normas que ordenan el gasto público, *tienen un contenido constitucionalmente determinado*, que les es típico o propio, «insoslayable por el legislador, e integrado por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos, así como las normas que directamente desarrollan o aclaran las partidas presupuestarias en que el gasto público se concreta, esto es, el presupuesto en sí»⁴⁶.

— Como *la Ley de Presupuestos está sujeta a limitaciones que condicionan su alcance material y temporal*, solo salvarán su legitimidad constitucional aquellas disposiciones incluidas en las leyes de Presupuestos que encajen dentro de su contenido, por respetar su «necesaria conexión económica —relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno— o presupuestaria —para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto—»⁴⁷.

— *No puede efectuarse una lectura expansiva de los límites que la Constitución impone a la Ley de Presupuestos*, así que cuando el art. 134.7 CE prohíbe a la misma «crear tributos» no se puede pretender extender esa prohibición a cualquier «prestación patrimonial de carácter público» a las que se refiere el art. 31.3 CE⁴⁸.

— *El Presupuesto debe contener una especie de «foto fija» del gasto público de un determinado ejercicio*, pues «esto es lo que le permite desempeñar su papel primordial para el control de la acción pública por parte de los representantes de los ciudadanos»; ello *sin perjuicio de que, una vez aprobado el Presupuesto, puedan darse modificaciones puntuales del gasto autorizado* por las Cortes Generales, introduciendo un elemento de flexibilidad⁴⁹.

Sobre las *relaciones entre las leyes de Presupuestos y las restantes leyes ordinarias*, la misma STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 4, las explica con arreglo al *principio de competencia*, a la par que señala la existencia de una *reserva material* de Ley de Presupuestos que, «aun cuando no excluye que otras

⁴⁶ SSTC 3/2003, de 15 de enero, FJ 4; 202/2003, de 17 de noviembre, FJ 9; 34/2005, de 17 de febrero, FJ 4; 238/2007, de 21 de noviembre, FJ 4; 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4; 9/2013, de 28 de enero, FJ 3.a); 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 2, y 152/2014, de 25 de septiembre, FJ 4.a).

⁴⁷ SSTC 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4; 109/2001, de 26 de abril, FJ 5; 238/2007, de 21 de noviembre, FJ 4; 9/2013, de 28 de enero, FFJJ 3 y 4; 86/2013, de 11 de abril, FFJJ 4 y 5, y STC de 5 de diciembre de 2013, FJ 2.

⁴⁸ SSTC 44/2015, de 5 de marzo, FJ 5.e), y 62/2015, de 13 de abril, FJ 3. Un comentario de ambas sentencias puede verse en Menéndez Moreno (2015): 13-20.

⁴⁹ STC 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 5.

normas con contenido presupuestario alteren la cuantía y destino del gasto público autorizados en dicha ley, sí impide una modificación de la misma que no obedezca a circunstancias excepcionales»⁵⁰:

— *La Ley de Presupuestos Generales del Estado es una norma directamente vinculada a la Constitución*, que le ha encomendado una regulación en términos exclusivos, por lo que su contenido queda fuera del alcance de cualquier otra norma jurídica.

— Al atribuir la Constitución a una ley específica la regulación de los Presupuestos Generales del Estado, *esta materia solo puede ser regulada por la Ley de Presupuestos Generales del Estado*.

— Aunque el art. 134.5 CE prevea la posibilidad de que el Parlamento modifique los Presupuestos a iniciativa del Gobierno, por la propia naturaleza, contenido y función que cumple la Ley de Presupuestos, el citado precepto no permite que cualquier norma modifique, sin límite alguno, la autorización por el Parlamento de la cuantía máxima y el destino de los gastos que dicha ley establece.

— *La alteración del programa político y económico anual del Gobierno que el Presupuesto representa, solo puede realizarse en supuestos excepcionales*, concretamente cuando se trate de un gasto inaplazable provocado por una circunstancia sobrevenida, pues lo contrario supondría tanto como anular las exigencias de unidad y universalidad presupuestarias contenidas en el art. 134.2 CE⁵¹.

— *Las leyes ordinarias que, no respondiendo a la previsión del art. 134.5 CE, tengan como objeto el contenido reservado a la Ley de Presupuestos por el art. 134.2 CE incurrirán en vicio de inconstitucionalidad*, no por contradecir la ley del mismo rango, sino por invadir una materia que constitucionalmente le ha sido vedada al estar atribuida privativamente por el propio texto constitucional a otra disposición normativa⁵².

Y en relación con los *Presupuestos de las Comunidades Autónomas*, la STC 132/2013, de 5 de junio, FJ 2, reitera la doctrina erigida en otras sentencias entendiendo que el art. 134 CE regula una institución estatal y no puede aplicarse, por vía analógica, a las instituciones autonómicas homólogas, aun-

⁵⁰ El argumento proviene de la STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 9, y ha sido reiterado recientemente en la STC 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 2.

⁵¹ STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 5, así como las últimas, por ahora, SSTC 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 5, y 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 3.

⁵² STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 11, y recientemente en la STC 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 2.

que existen reglas y principios constitucionales que son predicables de toda institución presupuestaria, estatal o autonómica:

— Para determinar cuáles son las reglas y principios aplicables a los Presupuestos de las Comunidades Autónomas hay que acudir a la Constitución, a los respectivos Estatutos de Autonomía y a las leyes estatales que, dentro del marco constitucional, se hubiesen dictado para delimitar las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas⁵³.

— La existencia de una sustancial identidad entre las normas estatutarias aplicables a los Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas y lo dispuesto respecto de los del Estado en el art. 134.2 CE, se explica en el hecho de que a la institución presupuestaria, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, le sean de aplicación unos principios comunes⁵⁴.

— Del límite que consagra el inciso segundo del art. 134.7 CE «no puede inducirse 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»⁵⁵. Esta limitación constitucional no resulta de aplicación a las leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas, salvo que alguna disposición integrada en el bloque de la constitucionalidad (singularmente, la LOFCA o el Estatuto de Autonomía⁵⁶), impida que una Comunidad Autónoma mediante Ley de Presupuestos pueda modificar tributos⁵⁷.

⁵³ SSTC 116/1994, de 18 de abril, FJ 5; 174/1998, de 23 de julio, FJ 6; 130/1999, de 1 de julio, FJ 5; 180/2000, de 29 de junio, FJ 5; 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 5; 3/2003, de 16 de enero, FJ 6; 202/2003, de 17 de noviembre, FJ 10; 7/2010, de 27 de abril, FJ 3, y 74/2011, de 19 de mayo, FJ 3, 132/2013, de 5 de junio, FJ 2, y 108/2015, de 28 de mayo, FJ 3.

⁵⁴ STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 3.

⁵⁵ SSTC 116/1994, de 18 de abril, FJ 5; 149/1994, de 12 de mayo, FJ único; 174/1998, de 23 de julio, FJ 6; 130/1999, de 1 de julio, FJ 5; 180/2000, de 29 de junio, FJ 5; 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 5; 7/2010, de 27 de abril, FJ 3, y 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 12, 132/2013, de 5 de junio, FJ 2, y 108/2015, de 28 de mayo, FJ 3.b).

⁵⁶ *Vid. supra* nota 30.

⁵⁷ SSTC 116/1994, de 18 de abril, FJ 9; 180/2000, de 29 de junio, FJ 5; 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 5, y 7/2010, de 27 de abril, FJ 3; 132/2013, de 5 de junio, FJ 2, y 108/2015, de 28 de mayo, FJ 3.b).

3. METAPLASIA PRESUPUESTARIA Y LEYES DE ACOMPAÑAMIENTO

Las leyes de acompañamiento presupuestario fueron el medio al que se recurrió para soslayar los límites materiales de las leyes presupuestarias que dejó indicados el Tribunal Constitucional en su Sentencia 76/1992, de 14 de mayo⁵⁸. Ese *carácter instrumental* de estas normas con las que se reaccionó frente a la jurisprudencia constitucional, primero a nivel estatal, pero inmediatamente seguidas por idéntica acción en el ámbito autonómico, determina la heterogeneidad de las medidas que han solido contener, conformándose como un auténtico *cajón de sastre* de la normativa complementaria de los Presupuestos estatales y autonómicos⁵⁹.

En el Estado, las primeras leyes de acompañamiento que se aprobaron en la V Legislatura respondieron a la iniciativa de un Gobierno, del PSOE, que no contaba con mayoría absoluta. La primera norma de dichas características fue la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y la Protección por Desempleo. La siguiente fue la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, inaugurando con su denominación —«de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social»— la nomenclatura que emplearían todas las demás que siguieron, ya con Gobiernos del PP, en la VI y VII Legislaturas (en esta última con mayoría absoluta)⁶⁰. En 1995 la situación de debilidad del Gobierno del PSOE impidió que se aprobaran tanto los Presupuestos para 1996 como la ley de acompañamiento para ese año. Y en los años 2004 a 2011, bajo Gobiernos del PSOE sin mayoría absoluta, no se aprobó formalmente ninguna ley de acompañamiento, lo que propició un aumento desproporcionado de disposiciones adicionales en las leyes de Presupuestos aprobadas en esos años.

En las Comunidades Autónomas, el número de leyes de acompañamiento aprobadas es muy superior y sobrepasan ampliamente dos centenares de leyes aprobadas entre los años 1995 hasta hoy. Todas las Comunidades, a excepción del País Vasco, Castilla-La Mancha y Extremadura recurrieron a

⁵⁸ Ramallo Massanet (2003): 23.

⁵⁹ Padilla Carballada (2007): 11.

⁶⁰ Las leyes de acompañamiento aprobadas en la VI y VII Legislaturas fueron: Ley 13/1996, de 30 de diciembre; Ley 66/1997, de 30 de diciembre; Ley 50/1998, de 30 de diciembre; Ley 55/1999, de 29 de diciembre; Ley 14/2000, de 29 de diciembre; Ley 24/2001, de 27 de diciembre; Ley 53/2002, de 30 de diciembre, y Ley 62/2003, de 30 de diciembre.

este instrumento. Sin embargo, en esta última Comunidad y en la pasada Legislatura iniciada en 2011, se aprobó la primera ley de acompañamiento⁶¹.

Al acercarse a la relación entre las leyes de Presupuestos y las leyes de acompañamiento, el profesor Ramallo constataba el hecho irreversible de la «desaparición de la vieja centralidad de los Parlamentos», explicada por Dahrendorf⁶² y que la caracteriza como una situación de *anorexia parlamentaria* y de *bulimia presupuestaria* —por cuanto que «devora información que en última instancia no es digerible»⁶³—, tramitándose de manera acelerada y con una oscuridad de la que solo saca ventaja el Gobierno, el partido político mayoritario, como si practicara una suerte de «antifilibusterismo» parlamentario con el que lograr la aprobación del amplio *conjunto legislativo financiero de finales de cada año*⁶⁴.

Ese bloque presupuestario, *innecesario constitucionalmente* —pues no viene impuesto por ningún precepto de la Constitución, excepción hecha, por supuesto, de la aprobación anual de la Ley de Presupuestos— y que perfectamente podría acomodarse a trámites y plazos bien distintos de los que comprimidamente se emplean, viene conformado por una reiteración sistemática de una variada «legislación de coyuntura» que puede guardar o no conexión con el núcleo indisponible del Presupuesto y que sustrae al debate parlamentario ordinario que debería darse⁶⁵.

El profesor Ramallo resumía en su análisis tres características de las leyes de acompañamiento: 1.^a «El progresivo aumento de materias incluidas en estas leyes». 2.^a «La complejidad, dispersión, ausencia de sistemática, oscuridad de la regulación y, en definitiva, la dificultad, y en algunos casos imposibilidad de aprehender todas las alteraciones que se realizan». 3.^a Otro fenómeno progresivo, como es que «el origen de las modificaciones que se efectúan, y referidas precisamente a aspectos de indudable trascendencia y significación, está en enmiendas presentadas por primera vez para su consideración, debate y votación en el Senado»⁶⁶.

Y como conclusión, aparte de dejar señalado el efecto de imitación por las Comunidades Autónomas y la opinión de los órganos consultivos estatales

⁶¹ Ley 4/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Financieras y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

⁶² Dahrendorf (2002).

⁶³ Ramallo Massanet (2003): 12-13.

⁶⁴ *Ibíd.*, 16-17.

⁶⁵ *Ibíd.*, 17-18 y 22.

⁶⁶ *Ibíd.*, 25. El tema de las enmiendas del Senado ha sido tratado recientemente por García-Escudero Márquez (2012): 58-67, especialmente 64-66.

y autonómicos sobre las leyes de acompañamiento⁶⁷, es que estas «no pueden ser cuestionadas desde el parámetro constitucional con los mismos criterios que se aplican a la Ley de Presupuestos». Incliniéndose por considerar que las leyes de acompañamiento son algo más que simples leyes necesarias para la realización de la política presupuestaria y económica del Gobierno, el profesor Ramallo indicaba que «la constitucionalidad o inconstitucionalidad de este tipo de leyes deberá fundamentarse en argumentos diferentes a los aplicables a los excesos cometidos por las Leyes de Presupuestos»⁶⁸. Lástima que el *fin de la cita* sea este y no se encuentre en ella ningún señalamiento de los límites oponibles a las leyes de acompañamiento.

Cinco años antes de poder encontrarnos con el planteamiento que acabamos de extractar, me aproximé por primera vez al tratamiento de las leyes de acompañamiento cuando solo teníamos la experiencia de cuatro normas de tales características aprobadas. Entonces apuntaba que con su empleo se producía una «burla» de la Constitución y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Aquel primer empeño, que venía a recoger los resultados de una *investigación de Cátedra* preparada con anterioridad, prosiguió con un par de artículos en publicaciones seriadas, una de las cuales —por tratarse de la Revista que el profesor Sainz de Bujanda había fundado en 1974—, hizo acopio de varias contribuciones de sus discípulos con motivo de su fallecimiento en 1999⁶⁹. Dejo simplemente indicados ahora de forma muy resumida, por si hubiera un lector interesado en conocer mi posición, los principales temas que expuse entonces:

— *Huida del control y leyes de acompañamiento*. Estas leyes pueden concebirse como el expediente técnico al que han recurrido distintos Gobiernos para huir del control de constitucionalidad en cuanto al contenido de la Ley de Presupuestos (STC 76/1992, de 14 de mayo); aparte de servir su utilización para constatar el «corte evolutivo» que sufrió nuestro ordenamiento presupuestario a partir de la originaria Ley General Presupuestaria y, sobre todo, tras la aprobación de la Constitución, frente a la situación que marcaba a las leyes de Presupuestos la anterior Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1911⁷⁰.

— *Leyes de acompañamiento y «Legge Finanziaria»*. La comparación de estas leyes ha sido frecuente entre quienes han tratado estos problemas. Sin entrar en

⁶⁷ Ramallo Massanet (2003): 26-33.

⁶⁸ *Ibíd.*, 25-26.

⁶⁹ *Vid. supra* nota 14.

⁷⁰ Rodríguez Bereijo (1979): 35-36.

ulteriores reformas del ordenamiento italiano, dejaremos indicado que la *Legge Finanziaria* cumplió el papel modificativo e innovador que se vedaba constitucionalmente a la *Legge di Bilancio*, de lo cual no cabía entender un contenido ilimitado de la primera, que estaría en la congruencia material y teleológica con los Presupuestos y el ejercicio al que los mismos se refieren⁷¹.

— *Elaboración y aprobación de las leyes de acompañamiento*. Como *leyes complementarias* de las de Presupuestos, se da una coincidencia temporal de los trámites de elaboración, aprobación y publicación oficial que aparte de que pudiera trastocar la reconocida *preferencia* en la tramitación de las leyes de Presupuestos, limita de manera injustificada las facultades parlamentarias, al darse siempre un procedimiento de urgencia en su consideración y quebrando la especialidad de trabajos de las Comisiones de las Cámaras, al reservarse su conocimiento a la encargada de los asuntos hacendísticos.

— *Naturaleza y contenido de las leyes de acompañamiento*. Son *leyes instrumentales* también respecto de los objetivos de política económica que guían a los Presupuestos, cuyo contenido proviene del *desdoblamiento de materias* que anteriormente se reunían en una sola ley, la presupuestaria. Por ambos elementos *deben guardar una congruencia técnica y política con los Presupuestos*, limitando su regulación a todo aquello, *y nada más*, que guarde conexión directa *complementaria* con el contenido necesario y eventual incluido en las leyes presupuestarias a las que escoltan.

— *¿Hasta cuando?* En el momento de plantearme dicho interrogante, parecía claro que la respuesta dependería de la voluntad que tuviesen el Gobierno y el Parlamento en la producción legislativa, y también en la posibilidad de que el Tribunal Constitucional se pronunciara y pusiese coto a esa práctica, acogiendo los motivos del primer recurso de inconstitucionalidad que acababa de interponerse contra una ley de acompañamiento (la Ley 50/1998, de 30 de diciembre). Sin embargo, hoy sabemos que las cosas no discurrieron precisamente como pensábamos.

Hasta que el «*edicto del pretor*» ha cobrado carta de naturaleza por obra y gracia del Tribunal Constitucional⁷², era conocida la actitud crítica, probablemente unánime, de la doctrina especializada y también se tenía noticia de las quejas reiteradamente expuestas por el Consejo de Estado y otros organismos consultivos.

Además, en el *Voto particular* formulado por el magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera a la STC 32/2000, de 3 de febrero, al que se ad-

⁷¹ *Ibíd.*, 37-39.

⁷² Martínez Lago (2011).

hirió el magistrado don Rafael de Mendizábal Allende —en la que se desestimaron los motivos planteados en dos cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas contra la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1991—, tras exponer los motivos de discrepancia frente al entendimiento que la mayoría del Tribunal hizo en esta ocasión del contenido eventual de las leyes de Presupuestos, se advertía a modo de conclusión lo siguiente:

4. La tesis que defiendo en este Voto particular no tiene acogida, bien lo sé, en la manera de elaborar y aprobar leyes de mínima o nula relación con el contenido propio de una Ley de Presupuestos. Con el fin de superar formalmente cualquier obstáculo para la inclusión en la Ley de Presupuestos de la regulación de una determinada materia, se tramita ahora una intitulada «Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social» paralelamente a la de Presupuestos. Estas «leyes de acompañamiento» no son respetuosas siquiera con la doctrina más flexible y permisiva de nuestra jurisprudencia.

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.

Antes de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional que examinaremos en el siguiente apartado del trabajo, creo que la vez en que las leyes de acompañamiento se consideraron, en el más elevado escalafón judicial, fue con ocasión de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo de 27 de enero de 2003 (Recurso 388/2000)⁷³, de la que fue ponente el magistrado don Juan Antonio Xiol Rios⁷⁴. Extractamos a continuación el

⁷³ A dicha sentencia se refiere Padilla Carballada (2007): 45-46. También cabe citar a Pulido Quecedo (2002): 2091.

⁷⁴ A partir de la impugnación que una organización sindical de médicos realizaba de un reglamento de desarrollo de una ley de acompañamiento (también la Ley 50/1998, de 30 de diciembre), se solicitaba al Tribunal que plantease cuestión de inconstitucionalidad contra el precepto legal que habilitaba al decreto y creador de las —entonces nueva figura de gestión de servicios y centros sanitarios— «fundaciones públicas sanitarias». La recurrente entendía que «al igual que la Ley de Presupuestos debe tener un contenido directamente vinculado a los ingresos y gastos, la Ley de Acompañamiento debe tener un contenido al menos indirectamente vinculado con tal materia», pues en otro caso infringiría el principio de seguridad jurídica. La Sala desestimó el recurso y no formuló la cuestión pretendida.

razonamiento que el Tribunal Supremo hizo sobre la pretendida inconstitucionalidad de las leyes de acompañamiento:

— *La necesidad parlamentaria y posibilidad de elaboración con arreglo a los principios básicos de nuestro ordenamiento de las leyes de acompañamiento* es algo que, a juicio de la Sala, nadie discute, «si se limita su contenido a su carácter accesorio y se introducen en su tramitación los debidos mecanismos de claridad y transparencia para evitar toda lesión del principio de seguridad jurídica» (FJ 4).

— *La ley de acompañamiento es una una ley ordinaria y puede en principio abarcar cualquier materia, respetando el principio de seguridad jurídica*, cualquiera que sea la premura con que se haya aprobado, pues así lo permite la libertad de configuración normativa de que goza el legislador. El art. 134 CE solo impone límites a las leyes de Presupuestos (FJ 5).

— *El problema de los límites constitucionales de la función legislativa y el respeto del principio de seguridad jurídica*, se admite en la jurisprudencia constitucional, con carácter general: «una legislación confusa, oscura e incompleta, dificulta su aplicación y además de socavar la certeza del Derecho y la confianza de los ciudadanos en el mismo, puede terminar por empañar el valor de la justicia». Sin embargo, padece una visión restrictiva, a juicio de la Sala, en la resolución de los casos concretos: «subsiste la tendencia a considerar los problemas de técnica legislativa como ajenos al Derecho, salvo en posibles casos de notoria gravedad o «clamorosos», en expresión de la doctrina» (FJ 6).

— *La seguridad jurídica opera como posible límite del contenido de las Leyes de Presupuestos*, tal y como aparece refrendado por la jurisprudencia constitucional (FJ 7).

— *La técnica de introducir «normas intrusas» en las leyes de acompañamiento no es exclusiva de este tipo de leyes*, produciéndose también en otros cuerpos legales. La Sala considera que «la abrupta introducción de una materia en las leyes de acompañamiento que pueda significar una modificación sustancial de las normas que serían susceptibles de ser clasificadas en el concepto atípico de «Derecho codificado» —dentro del cual podrían incluirse, en una primera aproximación, las leyes orgánicas, principales o básicas y que constituyen cabeza de grupo de los distintos sectores del ordenamiento—, puede ser susceptible de ser considerada como contraria al principio de seguridad jurídica en el supuesto de que no se advierta la justificación suficiente para introducir en la ley de acompañamiento una modificación legislativa cuya eficacia y certeza está en gran parte subordinada a su consideración en relación con el resto del sistema o subsistema en el cual pretende realizarse y cuyos efectos son susceptibles de proyectarse sobre un sector importante del ordenamiento» (FJ 8).

III. LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL SOBRE LAS LEYES Y DECRETOS-LEYES DE CONTENIDO HETEROGÉNEO

Que las leyes de acompañamiento presupuestario aprobadas hasta la fecha han suscitado una importante conflictividad es algo indudable, como vienen a demostrarlo las treinta y ocho sentencias que el Tribunal Constitucional ha dictado por el momento sobre las mismas⁷⁵. A ellas hay que sumar otras cinco sentencias referidas a leyes de acompañamiento autonómicas⁷⁶. En todo caso, la doctrina sustentada por el Tribunal Constitucional, admitiendo la genérica constitucionalidad de *leyes de contenido heterogéneo*, se concentra en un número más reducido de pronunciamientos, once en total⁷⁷, que serán los que estudiemos a continuación.

⁷⁵ Dejándolas indicadas por orden cronológico, se trata de las SSTC 96/2002, de 25 de abril; 204/2002, de 31 de octubre; 150/2003, de 15 de julio; 109/2004, de 30 de junio; 67/2005, de 17 de marzo; 213/2005, de 21 de julio; 291/2005, de 10 de noviembre; 240/2006, de 20 de julio; 352/2006, de 14 de diciembre; 126/2008, de 27 de octubre; 89/2009, de 20 de abril; 116/2009, de 18 de mayo; 128/2009, de 1 de junio; 146/2009, de 15 de junio; 161/2009, de 29 de junio; 74/2010, de 18 de octubre; 136/2011, de 13 de septiembre; 176/2011, de 8 de noviembre; 200/2011, de 13 de diciembre; 201/2011, de 13 de diciembre; 20/2012, de 16 de febrero; 35/2012, de 15 de marzo; 79/2012, de 17 de abril; 83/2012, de 18 de abril; 85/2012, de 18 de abril; 102/2012, de 8 de mayo; 103/2012, de 9 de mayo; 104/2012, de 10 de mayo; 120/2012, de 5 de junio; 149/2012, de 5 de julio; 162/2012, de 30 de septiembre; 172/2012, de 4 de octubre; 209/2012, de 14 de noviembre; 235/2012, de 13 de diciembre; 36/2013, de 14 de febrero; 104/2013, de 25 de abril, y 111/2013, de 9 de mayo.

⁷⁶ Se trata de las SSTC 197/2012, de 6 de noviembre, y 50/2013, de 28 de febrero (sobre leyes de acompañamiento de Asturias); STC 136/2012, de 19 de junio (sobre una ley de acompañamiento de la Comunidad Valenciana) y la STC 132/2013, de 5 de junio (sobre una Ley de Canarias de contenido heterogéneo, aun cuando no fuese formalmente una ley de acompañamiento presupuestario), y la STC 84/2015, de 30 de abril (sobre una ley de acompañamiento de la Comunidad de Madrid).

⁷⁷ SSTC 136/2011, de 13 de septiembre; 176/2011, de 7 de noviembre; 102/2012, de 8 de mayo; 120/2012, de 4 de junio; 209/2012, de 14 de noviembre; 36/2013, de 14 de febrero, y 132/2013, de 5 de junio; 120/2014, de 17 de julio; 59/2015, de 18 de marzo; 84/2015, de 30 de abril, y 199/2015, de 24 de septiembre.

1. SENTIDO DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD: ¿SELF-RESTRAINT O SUSTITUCIÓN DE LAS OPCIONES DEL LEGISLADOR?

Refiriéndose recientemente a los problemas de la *reforma constitucional* y la *crisis fiscal del Estado*, el profesor Rodríguez Bereijo advierte que un problema muy extendido en las normas de la *Constitución financiera* es el de su «justiciabilidad» y la dificultad del control de constitucionalidad confiado al Tribunal Constitucional, dado que este «se mueve en este campo, más que en ningún otro de la materia constitucional, en una permanente tensión entre los dos extremos de la *deferencia* frente al legislador democrático y a su legítima libertad de opción política (autolimitación o *self-restraint* que, en ocasiones, deriva en la simple abdicación de su función de control sobre la ley) y la aplicación *activista* de los preceptos constitucionales que integran la Constitución económica (con el riesgo de sustituir autoritariamente las decisiones del legislador democrático, en su legítima libertad de opción política, por las del propio Tribunal)»⁷⁸.

Este problema ha estado presente en la manera en que el Tribunal ha encarado el análisis de las leyes de acompañamiento, limitándose a ejercer un *control formal*, «meramente externo, de las normas o disposiciones generales sometidas a su enjuiciamiento enfrentando al legislador exclusivamente con las propias opciones legislativas»⁷⁹ y sin haber realizado, como hubiera sido preferible, un *control material* de aquellas leyes, «contrastando la ley con su aplicación práctica y la coherencia del legislador con las consecuencias de sus propias opciones legislativas, al modo, más incisivo, de alguna jurisprudencia constitucional como la alemana»⁸⁰.

Pero difícilmente podía pensarse que el Tribunal se fuera a comportar de otra manera, a la vista de su jurisprudencia anterior que gira, precisamente y sobre todo, sobre los límites materiales de las leyes de Presupuestos.

Por ejemplo, en la STC 32/2000, de 3 de febrero, FJ 6, el Tribunal se planteó la duda de si no sería «la sede normativa natural y técnicamente más correcta» para regular los conceptos retributivos de los funcionarios públicos, las disposiciones generales que disciplinan ese régimen jurídico, dada «la temporalidad propia de las leyes de Presupuestos». Incluso se consideró si la previsión que se hacía en la ley presupuestaria impugnada, por afectar «a un número limitado de funcionarios», no pondría de manifiesto su falta de

⁷⁸ Rodríguez Bereijo (2012): 15-16 y (2015), 70-72.

⁷⁹ *Ibíd.*, 16.

⁸⁰ *Ibíd.*

incidencia en los «criterios de política económica general». Pero, a la postre, la circunstancia aducida y que salvaba la constitucionalidad de la variación provenía de considerar que el control de constitucionalidad «no es un juicio sobre la cualidad técnica del ordenamiento jurídico, ni sobre la oportunidad de las opciones adoptadas por el legislador. Dentro de los límites del contenido posible o eventual de las leyes de Presupuestos, el legislador goza de un margen de libre configuración que este Tribunal debe respetar y en el presente caso, como queda dicho, no cabe negar en modo alguno la relación directa del precepto cuestionado con los gastos previstos en el Presupuesto».

Idéntica postura se aprecia en la STC 109/2001, de 26 de abril, FJ 6, al considerar que la disposición que se cuestionaba —una norma atributiva de un privilegio recaudatorio y de derecho general, con vocación de permanencia— puede incluirse, en principio, en una Ley de Presupuestos⁸¹, aunque su sede normativa natural fuese otra. El Tribunal se abstiene así de «entrar en cuestiones de técnica legislativa» y reitera que el control de constitucionalidad «no es un juicio sobre la cualidad técnica del ordenamiento jurídico, ni sobre la oportunidad de las opciones adoptadas por el legislador», lo que salva la «legitimación suficiente para servirse del vehículo de la Ley de Presupuestos».

De la misma manera se resuelve otra impugnación en la STC 67/2002, de 21 de marzo, FJ 4, manteniendo la visión restrictiva y formalista del control de constitucionalidad y admitiendo el margen de libertad de configuración del contenido eventual de las Leyes de Presupuestos.

Así las cosas, la primera vez que el Tribunal se enfrenta a un recurso de inconstitucionalidad contra una ley de acompañamiento presupuestario (STC 136/2011, de 13 de septiembre), no hace más que repetir los argumentos precedentes, manteniendo idéntico proceder en posteriores pronunciamientos (SSTC 102/2012, de 8 de mayo y 132/2013, de 5 de junio).

Que las leyes de acompañamiento comportan el empleo de una deficiente técnica legislativa es algo que parece aceptar la propia STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 3⁸², pero inmediatamente se aclara que «no por ello

⁸¹ SSTC 65/1990, de 5 de abril, FJ 3; 32/2000, de 3 de febrero, FJ 6, y 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4.

⁸² En el Voto particular que formuló a esta sentencia el magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez, la discrepancia se limita «únicamente en la consideración que se hace respecto de la norma enjuiciada, asumiendo una crítica, aún potencial, de su calidad técnica», ya que en su opinión «tal crítica no debería haber figurado en el texto de la Sentencia» y por ello: «si no nos corresponde un juicio sobre la técnica legislativa, sobra, a mi juicio, la expresada opinión crítica antes doblemente citada». Aparte de lo señalado, el citado magistrado cree que «la técnica de la transversalidad es la adecuada

cabe inferir de modo necesario una infracción de la Constitución habida cuenta que el juicio de constitucionalidad que corresponde hacer a este Tribunal «no lo es de técnica legislativa» [SSTC 109/1987, de 29 de junio, FJ 3, c), y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4], ni de «perfección técnica de las leyes» (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 4), pues nuestro control «nada tiene que ver con su depuración técnica» (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 5, y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4)», por lo que, en consecuencia, «ningún óbice existe desde el punto de vista constitucional que impida o limite la incorporación a un solo texto legislativo, para su tramitación conjunta en un solo procedimiento, de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo»⁸³.

Parece que habrá que seguir conviviendo con la mala técnica legislativa, al menos hasta que el Tribunal no adopte un criterio material, práctico e incisivo y sea capaz de confrontar la legislación enjuiciada con el análisis de las consecuencias que pueden extraerse sin mucha dificultad del empleo de opciones legislativas deficientes. Pero, por ahora, no se ha sabido encontrar ningún freno constitucional a notables imperfecciones como las que revela el empleo de las leyes de acompañamiento⁸⁴. En lugar de ese control que se reclama y que indudablemente debería conllevar una importante puesta al día del Tribunal Constitucional⁸⁵, parece que no queda a los ciudadanos más re-

a la finalidad del legislador de abordar temporalmente la puesta al día de una serie heterogénea de leyes», compartiendo entonces el empleo de las leyes de acompañamiento: «las leyes transversales como la aquí enjuiciada son una respuesta parlamentaria a este tipo de realidad que es propia de nuestra época».

⁸³ SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 3; 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 2; 120/2012, de 4 de junio, FJ 3; 209/2012, de 14 de noviembre, FJ 2; 36/2013, de 14 de febrero, FJ 3, y 132/2013, de 5 de junio, FJ 1.

⁸⁴ La STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 9, prosigue con la «prudente» actitud del Tribunal y recuerda los tópicos de pronunciamientos anteriores en los que se mantuvo el restrictivo criterio: «el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa» (SSTC 109/1987, de 29 de junio, FJ 3, y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4); «no corresponde a la jurisdicción constitucional pronunciarse sobre la perfección técnica de las leyes» (STC 226/1993, de 8 de julio, FJ 4); «el control jurisdiccional de la ley nada tiene que ver con su depuración técnica» (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 5, y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 3). En definitiva, que el control constitucional deja inmune la libertad de configuración del Legislador (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 4, y 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 2).

⁸⁵ Leímos no hace mucho en un diario cómo se ironizaba con la pregunta: *¿Y si Angela Merkel descubre lo que pasa con nuestro Tribunal Constitucional?* Ferreres Comella (2012).

medio que aguantar al Legislador que desconoce su oficio o procurar su recambio a través del procedimiento electoral, aunque de esto último no se tenga que deparar, huelga decirlo, un mayor esplendor y calidad de las leyes que se aprueben.

Elocuentes muestras del *compasivo control* ejercido por el Tribunal, respecto de la primera ley de acompañamiento impugnada, resultan la autojustificación de abstenerse a «investigar el contenido de la Ley 50/1998 a la búsqueda de los concretos preceptos respecto de los cuales se haya podido producir la situación denunciada en la demanda»⁸⁶. O el aquietarse y no «hacer un juicio sobre la corrección del funcionamiento de las Cámaras por comisiones legislativas permanentes», aduciendo que el recurso incurría en «meras imputaciones genéricas»⁸⁷. Igualmente el dejar de revisar la tramitación de este tipo de leyes, siempre por el procedimiento de urgencia, por entender que se trata de «una decisión de mera oportunidad política»⁸⁸. Y otro tanto cuando se extrema el cuidado y la deferencia hacia el Legislador por tratarse de «aplicar preceptos generales e indeterminados, como es el de la interdicción de la arbitrariedad»⁸⁹ que se planteaba por los recurrentes contra la Ley 50/1998, así como por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 24/2001, de 27 de diciembre y que dio lugar a la STC 102/2012, de 8 de mayo⁹⁰.

En definitiva, y como aprecia la STC 132/2013, de 5 de junio, FJ 1 —aunque en esta ocasión se trataba de una ley autonómica⁹¹—, no es suficiente para considerarlas inconstitucionales, por infracción de la seguridad jurídica, «el que se haya recurrido al expediente de utilizar un solo vehículo

⁸⁶ STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 8.

⁸⁷ *Ibíd.*, FJ 10.

⁸⁸ *Ibíd.*

⁸⁹ *Ibíd.*, FJ 12, afirmando que «nuestro análisis ha de centrarse en verificar si tal precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien si, aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente realizar un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias (entre muchas, SSTC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 7; 13/2007, de 18 de enero, FJ 4; 49/2008, de 9 de abril, FJ 5, y 90/2009, de 20 de abril, FJ 6)».

⁹⁰ La STC 102/2012, de 8 de mayo, FJ 4, insiste en la misma contención expuesta en la nota anterior.

⁹¹ Ley del Parlamento de Canarias 2/2002, de 27 de marzo, de establecimiento de normas tributarias y de medidas en materia de organización administrativa, de gestión, relativas al personal de la Comunidad Autónoma de Canarias y de carácter sancionador.

que ampare preceptos en muchas materias y sectores, por muy desaconsejable que tal práctica parezca técnicamente», dado que dicho proceder representa una opción del Legislador. De idéntica manera, la STC 84/2015, de 30 de abril, FJ 3⁹², traslada a las leyes heterogéneas de las Comunidades Autónomas la doctrina anterior, por lo que, según el Tribunal Constitucional, no podría hablarse de quiebra de la vertiente objetiva del principio de seguridad jurídica.

Frente al planteamiento expuesto en las anteriores sentencias, debe citarse la opinión discrepante del magistrado don Manuel Aragón Reyes, reflejada en sendos Votos particulares a las SSTC 136/2011, de 13 de septiembre y 132/2013, de 5 de junio, aun cuando en este último se limita a indicar la «desnaturalización del significado de la propia potestad legislativa» que suponen las leyes de acompañamiento y se remite a los argumentos expresados en el Voto anterior y que, por lo que se refiere al sentido del control de constitucionalidad, comentamos seguidamente:

Para el magistrado discrepante, la inconstitucionalidad de las leyes impugnadas debió estimarse por la «perversión legislativa» que las mismas entrañan, debiéndose haber puesto coto a la «repudiable práctica legislativa» surgida «para eludir las consecuencias de nuestra doctrina sobre los límites constitucionales del contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado». El Tribunal *podía y debía* haber declarado «inconstitucional esa práctica viciada, ya que le corresponde preservar el correcto funcionamiento del sistema de producción normativa querido por la Constitución, frontalmente vulnerado». En su opinión, que comparto del todo, «constitucionalmente, no puede tener valor de ley cualquier decisión adoptada por el Parlamento con este nombre», ya que *la potestad legislativa tiene sus límites*, que «son tanto sustantivos como formales, de suerte que la ley no puede entrar en contradicción con normas materiales de la Constitución, ni tampoco con normas o principios estructurales expresos o deducibles de nuestro sistema constitucional parlamentario y democrático. Si se traspasan esos límites, este Tribunal está llamado a depurar y expulsar del ordenamiento jurídico la ley inconstitucional, tanto por motivos formales como materiales, garantizando la primacía de la Constitución».

Frente a la *deplorable técnica legislativa* de las leyes de acompañamiento resalta este magistrado que «la calidad de las leyes debiera constituir un objetivo primordial del legislador y más todavía del legislador democrático».

⁹² Motivada por el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Socialista del Senado contra dos artículos de la Ley 8/2012, de 28 de diciembre (Comunidad de Madrid).

El Voto particular aboga también por una suerte de control de constitucionalidad sin las restricciones que se impone la *Sentencia de la mayoría*, al señalar la discrepancia con la conclusión a la que llega la STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 8 —acogiendo la argumentación del Abogado del Estado— «en cuanto a que no le compete a este Tribunal verificar en qué concretos preceptos de la Ley 50/1998 se habría producido el vicio de inconstitucionalidad indicado. A mi juicio, sí estamos obligados a indagar qué enmiendas encubren verdaderos supuestos de iniciativa legislativa, dada la publicidad oficial en el «Diario de Sesiones», y habida cuenta de que no somos árbitros, sino defensores de la supremacía de la Constitución y controladores de la constitucionalidad de las leyes».

El magistrado Aragón Reyes concluye entendiendo que la convalidación por el Tribunal de la «deforme criatura jurídica que han supuesto las llamadas «leyes de acompañamiento», significa, a mi juicio, dar por buena la degradación de la potestad legislativa y de la ley, con olvido de la función crucial que las Cámaras Legislativas desempeñan, esto es, con grave quebranto de las fundamentales reglas de juego de la democracia parlamentaria».

2. FUNCIÓN LEGISLATIVA Y PRESUPUESTARIA DEL PARLAMENTO: ¿SON APLICABLES LOS LÍMITES CONSTITUCIONALES DE LAS LEYES DE PRESUPUESTOS A LAS LEYES DE CONTENIDO HETEROGÉNEO?

La pregunta anterior debe responderse de forma negativa, teniendo en cuenta lo afirmado en las SSTC 136/2011, de 13 de septiembre; 176/2011, de 8 de noviembre; 209/2012, de 14 de noviembre, y 132/2013, de 5 de junio. Veremos los razonamientos que emplean estas sentencias, pero antes conviene observar los motivos de inconstitucionalidad que esgrimieron los recursos interpuestos por Diputados del Grupo Parlamentario Socialista.

Frente a la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, se adujo la imposibilidad constitucional de que pueda «regular materias no directamente relacionadas con la ejecución de los Presupuestos o con la política económica del Gobierno», dada su *función de complementariedad a la Ley de Presupuestos*, reconocida en las exposiciones de motivos de las diferentes leyes de acompañamiento. Supongo que por licencia argumental se aludía a la unanimidad de la doctrina científica en considerar que los mismos criterios materiales y procedimentales que el Tribunal ha exigido a las leyes de Presupuestos deberían aplicarse a las de acompañamiento. Después, en el recurso contra la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, se suscitó como infracción del principio de seguridad jurídica la *fungibilidad entre Leyes de Presupuestos y leyes de acompañamiento*, por lo que «la supeditación» que existe entre ambos tipos de leyes haría que les fueran aplicables a todas las limitaciones del art. 134.2 y 7 CE. Y,

finalmente, en el recurso contra la Ley del Parlamento de Canarias 2/2002, de 27 de marzo, sugirieron que las leyes de acompañamiento constituirían una *nueva categoría legislativa*, «una nueva fuente del Derecho, que pueda haberse creado por vía de costumbre», tachándolas de fenómeno patológico, depósito residual normativo que «ni regula situaciones de extraordinaria y urgente necesidad, ni contiene normas para la ejecución de los presupuestos o de la política económica del Gobierno en el ejercicio, ni, en fin, hace frente a la ausencia de la Ley anual de Presupuestos Generales del Estado».

El Tribunal rechazó todos estos argumentos, algunos de los cuales nos parece que resultaban contradictorios entre sí. Veamos cómo se presenta progresivamente en los pronunciamientos del mismo el descarte entre la función presupuestaria y la función legislativa «complementaria».

En la STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 4, se afirma que «ninguna de las disposiciones impugnadas de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, reviste una naturaleza presupuestaria que deba integrar necesariamente el contenido esencial o propio de las leyes de presupuestos por lo que, desde este punto de vista, no merece reproche alguno de constitucionalidad». De ello resultan dos consecuencias: una para las *relaciones entre la ley de acompañamiento y las leyes a las que afecta*, aplicándose el criterio de sucesión temporal (*lex posterior derogat priori*), y otra para la naturaleza misma de las leyes de acompañamiento, que es de *ley ordinaria, con independencia de su contenido heterogéneo*, sin alterar el sistema de fuentes establecido por nuestra Constitución⁹³. El Tribunal señala que como la ley de acompañamiento enjuiciada no es la Ley de Presupuestos a la que alude el art. 134 CE, «no es factible aplicarle, entonces, ninguno de los límites o prohibiciones de por sí excepcionales que la Constitución ha previsto para el instrumento presupuestario»; limitaciones materiales y temporales que solo a dicho instrumento se refieren, «no pudiendo extrapolarse a otras disposiciones generales que, no siendo fruto de la actividad presupuestaria de las Cortes (art. 134 CE), son el resultado del ejercicio genérico de su actividad legislativa (art. 66.2 CE)» (FJ 11).

Esta misma interpretación que acaba de reflejarse se reitera sin nuevas aportaciones en las SSTC 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 3, y 209/2012, de 14 de noviembre, FJ 3. Después, en la STC 132/2013, de 5 de junio, FJ 2, tras recordar su doctrina con relación a los Presupuestos de las Comunidades Autónomas, el Tribunal suscribe los argumentos dados por el Parlamento y el Gobierno de Canarias frente al recurso de inconstitucionalidad contra la Ley

⁹³ También *vid.* SSTC 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 2; 120/2012, de 4 de junio, FJ 3; 209/2012, de 14 de noviembre, FJ 2; 132/2013, de 5 de junio, FJ 1, y 120/2014, de 17 de julio, FJ 2, *b*).

2/2002, de 27 de marzo, de dicha Comunidad. Así: «no es posible aplicar a ese tipo de leyes ordinarias los límites fijados por la doctrina del Tribunal a las Leyes de Presupuestos, dado que, en tal caso, se estaría aplicando a un tipo de ley los límites previstos para otro tipo. Deben rechazarse, en consecuencia, los vicios denunciados desde esta perspectiva».

Los Votos particulares del magistrado don Manuel Aragón Reyes obviaron cualificar de una cierta manera a las leyes de acompañamiento, por lo que la distinción entre función legislativa y presupuestaria no está presente en los motivos de su discrepancia. No obstante, y sin que crea «que pueda llegar a calificarse en términos jurídicos de un auténtico «fraude de ley» (en este caso de Constitución) capaz de producir, por sí solo, la nulidad de la «ley de acompañamiento»», el magistrado afirma que esta fue el «instrumento ideado para evadirse de la doctrina de este Tribunal que puso freno al inconstitucional desbordamiento de las Leyes de Presupuestos», haciendo posible que «lo que este Tribunal expulsó de la Ley de Presupuestos, volvió a entrar por la ventana de la «ley de acompañamiento»».

Sigo pensando, pese a que el asunto pueda darse por cerrado a día de hoy, que para que las leyes de acompañamiento dejaran de reconocerse como un *totum revolutum*, *cajón de sastre*, merecedoras de las calificaciones más diversas —*ley omnibus*, *ley escoba*, *ley saco* o *ley paraguas*, que de todas estas maneras se las ha tildado—, entre las que aparecen también la de *furgón de residuos legislativos del año* y la de *edicto del pretor*, tendrían que cumplir una finalidad instrumental desdoblada del Presupuesto al que escolten y, por esto mismo, con íntima conexión con el propio plan de ingresos y gastos, los objetivos de política económica y las materias eventualmente incluidas en la ley presupuestaria. Solo de esta manera podría darse una *congruencia técnica y política con los Presupuestos*. Pero para eso hace falta que limiten su regulación solamente a aquello que encierre una directa conexión de complementariedad con el contenido necesario y eventual del Presupuesto de que se trate.

3. SEGURIDAD JURÍDICA Y LEYES HETEROGÉNEAS, MULTISECTORIALES Y COMPLEJAS

El principio de seguridad jurídica, tantas y tantas veces invocado ante el Tribunal Constitucional, fue determinante en el modo de resolver por este el contenido eventual admisible de las Leyes de Presupuestos, sobre todo a partir de la STC 76/1992, de 14 de mayo. Empero, en las primeras apreciaciones sobre su hipotética lesión como consecuencia de desbordamientos normativos evidentes de alguna Ley de Presupuestos, el Tribunal se había limitado a dar

una interpretación claramente predecible, formal y condescendiente hacia la opción legislativa adoptada⁹⁴.

En la STS de 27 de enero de 2003 (Recurso 388/2000) —que citábamos más atrás como la interpretación judicial del máximo nivel disponible sobre las leyes de acompañamiento hasta que el Tribunal Constitucional ha plasmado su doctrina en las sentencias que estamos recorriendo—, se valoraba la *heterogeneidad* de tales normas como algo no deseable, pero sin estimar que por sí sola infringiera las exigencias de seguridad jurídica. No obstante, el riesgo que conlleva la introducción de «normas intrusas» en otro cuerpo legal, sea una ley de acompañamiento u otra cualquiera, se hacía evidente para el Tribunal Supremo, por lo que advertía de la eventual contradicción con dicho principio si no se justifica suficientemente la modificación de *leyes orgánicas, principales o básicas, cabeza de grupo* de los distintos sectores del ordenamiento, por conducto de una ley de acompañamiento.

Los diversos recursos de inconstitucionalidad formulados contra estas leyes y que no han encontrado eco en la doctrina del Tribunal Constitucional, apelaban a la necesidad de que el mismo pusiese «coto a la corruptela consistente en la utilización de la Ley anual de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social como vehículo de regulación de cualquier tema o cuestión del ordenamiento jurídico», entendiendo que las leyes de acompañamiento constituyen una *expresión patológica* de un *fenómeno patológico* del ordenamiento jurídico constituido por la *legislación de coyuntura*, siendo imposible constitucionalmente que exista una ley ordinaria «que con carácter anual y contenido indeterminado e impredecible opere sobre la totalidad del ordenamiento jurídico»⁹⁵. La publicación formal de una *ley sin objeto predeterminado*, como es el caso de la ley de acompañamiento, no garantiza que su contenido

⁹⁴ Me refiero a la STC 27/1981, de 20 de julio, aunque no solo. Un recorrido sobre el contenido eventual de las Leyes de Presupuestos y la «conexión directa» con las materias incorporadas en las mismas con la función peculiar de dichas leyes y el respeto al principio de seguridad jurídica, puede verse en Martínez Lago (1998): 98 y ss.

⁹⁵ Recurso de inconstitucionalidad 1390-1999, interpuesto por ochenta y nueve Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados, contra Ley 50/1998, de 30 de diciembre. Los mismos argumentos se dieron en otros recursos de la misma procedencia: Recurso de inconstitucionalidad 1827-2000, contra la Ley 55/1999, de 29 de diciembre; Recurso de inconstitucionalidad 1848-2002, contra la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, y Recurso de inconstitucionalidad 4247-2002, contra la Ley del Parlamento de Canarias 2/2002, de 27 de marzo.

sea conocido por los destinatarios sin necesidad de una diligencia extraordinaria⁹⁶.

Al carecer de objeto único y singular, dado que constituyen un *cuero heterogéneo de disposiciones*, «unidas formalmente por su tramitación y aprobación conjuntas y, materialmente, por su conexión instrumental con unos presupuestos también heterogéneos por definición»⁹⁷, las leyes de acompañamiento no podrían, entonces, regular un sistema de pago y fijación de la cuantía de la indemnización que el Estado reconoció a determinadas empresas del sector eléctrico para compensarlas por los costes de transición de un monopolio a un mercado en competencia. Tampoco podrían establecer retroactivamente una modificación de la reducción aplicable a los rendimientos irregulares del trabajo personal por cuenta ajena en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. La misma objeción cabría realizar en cuanto a su incidencia en la «normativa básica», contradiciendo el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Y tampoco podría instrumentarse así la transposición de la Directiva de la Unión Europea que estable un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. Todas las anteriores son cuestiones concretas y «autónomas» que se formularon contra las leyes impugnadas.

3.1. La «doctrina general» sobre las leyes heterogéneas y la seguridad jurídica

La doctrina del Tribunal Constitucional sobre los temas apuntados aparece formulada en las siete sentencias que ha pronunciado sobre las leyes de acompañamiento y que resumimos a continuación en los siguientes puntos:

1.º *Heterogeneidad vs. homogeneidad de las leyes*.—El Tribunal considera que la reprobación del uso de las leyes de acompañamiento «es un juicio de evidente valor político, pero no convierte *per se* a la norma, desde el punto

⁹⁶ Recurso de inconstitucionalidad 1921-2002, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en relación con diversos preceptos de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre. Idéntica argumentación contiene el Recurso de inconstitucionalidad 2123-2004, interpuesto por el mismo Consejo de Gobierno, contra un precepto de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre.

⁹⁷ Recurso de inconstitucionalidad 1291-1999, interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, contra un precepto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, en la redacción dada al mismo por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre.

de vista jurídico-constitucional, en contraria a la Constitución al no haber sobrepasado ninguno de sus límites explícitos o implícitos»⁹⁸.

A partir del principio de que las Cortes pueden legislar sobre cualquier materia, sin necesidad de poseer un título específico para ello⁹⁹, y que la generalidad de las leyes no impide que, excepcionalmente, las haya *singulares* o *de caso único*¹⁰⁰ —pues no existe precepto constitucional que imponga una determinada estructura formal a las leyes¹⁰¹—, análogamente se afirma ahora que «el dogma de la deseable homogeneidad de un texto legislativo no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar normas multisectoriales, pues tampoco existe en la Constitución precepto alguno, expreso o implícito, que impida que las leyes tengan un contenido heterogéneo»¹⁰². No hay, por tanto, prohibición constitucional alguna a las *leyes complejas, multisectoriales o de contenido heterogeneo*.

2.º *Heterogeneidad normativa y seguridad jurídica*.—Aunque las leyes de acompañamiento tengan un contenido heterogéneo, éste se encuentra «perfectamente delimitado en el momento de presentación del proyecto al Congreso de los Diputados, teniendo todos sus eventuales destinatarios (operadores jurídicos y ciudadanos) conocimiento del mismo mediante su publicación en el “Diario Oficial de las Cortes Generales”, como finalmente tienen conocimiento del texto definitivo mediante su inserción en el “Boletín Oficial del Estado”»¹⁰³. Para el Tribunal basta, por tanto, que una disposición esté publicada oficialmente para procurar su conocimiento formal¹⁰⁴.

⁹⁸ STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 3.

⁹⁹ STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4.

¹⁰⁰ SSTC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 10, y 48/2003, de 12 de marzo, FJ 14. *Vid.* también ATC 291/1997, de 22 de julio.

¹⁰¹ STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 10.

¹⁰² STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 3.

¹⁰³ SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 9; 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 2; 102/2012, de 8 de mayo, FJ 2; 120/2012, de 4 de junio, FJ 3; 209/2012, de 14 de noviembre, FJ 2; 36/2013, de 14 de febrero, FJ 3, y 132/2013, de 5 de junio, FJ 1.

¹⁰⁴ STC 102/2012, de 8 de mayo, FJ 2. Solamente la STC 120/2012, de 4 de junio, FJ 3, se extiende algo más que las restantes en considerar la eventual afectación que para el principio de seguridad jurídica podía suponer la previsión de «normas básicas» en leyes de acompañamiento, recordando aproximaciones anteriores sobre dicho principio: SSTC 15/1986, de 31 de enero, FJ 1; 126/1987, de 16 de julio, FJ 11; 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4; 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5; 142/1993, de 22 de abril, FJ 4; 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 15; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 11, y 104/2000, de 13 de abril, FJ 7.

En el Voto particular del magistrado don Manuel Aragón Reyes a la STC 136/1011, de 13 de septiembre, simplemente se apunta que la heterogeneidad y ausencia de sistema de las leyes de acompañamiento «provoca un innegable efecto descodificador del ordenamiento jurídico», lo que pone en riesgo la seguridad jurídica, aun cuando ello no sea, por sí solo, causa de inconstitucionalidad de la ley.

3.2. *Consecuencias que conlleva dicha doctrina en la resolución de problemas concretos (compensación por los costes de transición a la competencia; modificación retroactiva del Impuesto sobre la Renta; establecimiento preventivo y armonizador de un nuevo impuesto estatal sobre depósitos en entidades de crédito; incidencia en la «normativa básica» estatal y transposición de una Directiva de la Unión Europea)*

Dejamos indicadas brevemente a continuación cada una de las cuestiones que ha resuelto la jurisprudencia constitucional.

1.º *Aptitud de la ley de acompañamiento para fijar la compensación a las sociedades titulares de instalaciones de producción eléctrica por los costes de transición a la competencia.*—A ello se refiere la STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 12, rechazando que pueda tratarse de una medida injustificada o desproporcionada, pues obedece a la asunción por el Parlamento, *en virtud del principio mayoritario*, de una opción que no vulnera la interdicción de la arbitrariedad. El Tribunal aclara que no le corresponde «fiscalizar la oportunidad de esa concreta opción del legislador, plasmación de una legítima opción política»¹⁰⁵. También desestima el alegato de que por ser dicha compensación una prestación patrimonial pública de naturaleza impositiva, le estaría vedado a la ley de acompañamiento su regulación por lo dispuesto en el art. 134.7 CE, que «solo es aplicable a la ley de presupuestos generales del Estado» y «no es trasladable, por vía analógica, al resto de las disposiciones que dicte el Parlamento en el ejercicio de la potestad legislativa genérica». El Tribunal descarta, por último, entrar a valorar si pudiera tratarse de una «ayuda de Estado» contraria al ordenamiento de la Unión Europea, recordando que no le corresponde el control de «la adecuación de la actividad de los poderes públicos nacionales al Derecho comunitario europeo»¹⁰⁶.

¹⁰⁵ En apoyo de esa conclusión cita la STC 162/2009, de 29 de junio, FJ 4.

¹⁰⁶ SSTC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 7; 64/1991, de 22 de marzo, FJ 4; 213/1994, de 14 de julio, FJ 3; 120/1998, de 15 de junio, FJ 4, y 41/2002, de 25 de febrero, FJ 2.

2.º *La ley de acompañamiento no puede alterar, con efectos retroactivos, la determinación de la deuda tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas sin que concurran «nítidas y cualificadas exigencias de interés general» que justifiquen ese efecto retroactivo.*—A dicha conclusión llega la STC 176/2011, de 8 de noviembre, FFJJ 5 y 6, declarando la inconstitucionalidad y nulidad de la norma impugnada¹⁰⁷. Los razonamientos del Tribunal en este punto se desentienden por completo del vehículo normativo empleado para la modificación que se juzga inconstitucional y, acudiendo a la doctrina sobre la retroactividad tributaria¹⁰⁸, el supuesto se entiende que es de «retroactividad auténtica», por afectar a un hecho imponible que estaba totalmente consumado, a situaciones jurídicas surgidas y concluidas durante el ejercicio de 1999.

3.º *Aptitud para establecer, con carácter preventivo y armonizador, un nuevo impuesto estatal sobre depósitos en entidades de crédito que inhabilita el poder tributario de las Comunidades Autónomas.*—La STC 59/2015, de 18 de marzo, desestima el recurso de inconstitucionalidad del Gobierno de Cataluña contra un precepto de la Ley 16/2012, de 27 de diciembre. El artículo cuestionado estableció un nuevo impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito, con un tipo de gravamen del cero por ciento y con exención de cualquier tipo de obligación formal para los sujetos pasivos. Tan curiosos caracteres desde la lógica del deber de contribuir venían motivados por la finalidad preventiva y armonizadora de la nueva figura que, en realidad, procuró inhabilitar el poder tributario autonómico, como manifestaron los magistrados que suscribieron el Voto particular a la STC 26/2015¹⁰⁹, de 19 de febrero, que había rechazado el recurso del Parlamento de Cataluña contra el mismo

¹⁰⁷ Disposición Transitoria Duodécima, párrafo primero, de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre. La STC 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 6, precisa el alcance concreto de la declaración de inconstitucionalidad de dicha norma: «la inconstitucionalidad que se declara afecta solo a la aplicación retroactiva de la medida adoptada, que no a la medida misma, la cual no ha sido impugnada en este proceso constitucional». Además, por exigencias de seguridad jurídica, declara que «únicamente han de considerarse situaciones susceptibles de ser revisadas con fundamento en esta Sentencia aquellas que, a la fecha de publicación de la misma, no hayan adquirido firmeza por haber sido impugnadas en tiempo y forma y no haber recaído todavía una resolución administrativa o judicial firme sobre las mismas».

¹⁰⁸ SSTC 126/1987, de 16 de julio, FJ 11; 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 197/1992, de 19 de noviembre, FJ 4; 173/1996, de 31 de octubre, FJ 3, y 182/1997, de 20 de octubre, FJ 11.

¹⁰⁹ A saber: don Juan Antonio Xiol Ríos, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías y don Fernando Valdés Dal-Ré.

precepto de la Ley 16/2912, de 27 de diciembre. Los argumentos de la STC 59/2015, FJ 6, dan por buena la conexión de la enmienda introducida en el Senado, aunque la ley sea de contenido heterogéneo, porque esta se refiere de forma conjunta a diversos tributos.

4.º *Aptitud de las leyes de acompañamiento para incidir en la «normativa básica» del Estado*¹¹⁰.—Esta cuestión aparece resuelta en la STC 120/2012, de 4 de junio, FJ 3, reiterando la doctrina de que «no hay ningún precepto en la Constitución del que directa o indirectamente se pueda derivar la existencia de una categoría legislativa particular donde deban contenerse las «bases», «legislación básica» o «normas básicas» del Estado»¹¹¹. Así las cosas, ni el bloque de constitucionalidad prohíbe que se aprueben «leyes transversales», ni que estas puedan contener «normas básicas», aunque estas últimas, por regla general, se caractericen «por una cierta vocación de permanencia en el ordenamiento jurídico».

5.º *Aptitud de las leyes de acompañamiento para proceder a la transposición de una Directiva de la Unión Europea*¹¹².—Del tema se ocupa la STC 36/2013, de 14 de febrero, FJ 3, aplicando la idea ya expuesta de que una ley de objeto heterogéneo está perfectamente delimitado y permite el conocimiento de los destinatarios por su publicación oficial. Además se indica que «no existe ningún mandato legal que exija que una Directiva comunitaria deba ser transpuesta a través de un determinado instrumento normativo».

4. PRINCIPIO DEMOCRÁTICO Y PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO: LIMITACIONES PROVOCADAS POR EL EMPLEO DE LEYES DE CONTENIDO HETEROGÉNEO

Con la rúbrica que antecede, queda por referirnos a un amplio conjunto de alegaciones de inconstitucionalidad que se proyectaron contra varias de las leyes de acompañamiento impugnadas. El Tribunal desestimó todos los motivos invocados.

¹¹⁰ La Ley 50/1998, de 30 de diciembre, dio nueva redacción al art. 54 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.

¹¹¹ STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 40.

¹¹² La Ley 62/2003, de 30 de diciembre, modificó el texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, con la finalidad de incorporar al Derecho español, la Directiva 2000/60/CE, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

4.1. *Confusión del principio democrático con la adopción mayoritaria de las decisiones parlamentarias y la doctrina sobre el ejercicio del derecho de enmienda*

La *doctrina general*, por así decir, aparece reflejada en la STC 136/1011, de 13 de septiembre. En ella parece confundirse el *principio democrático* con un *principio mayoritario*; se distingue el derecho de enmienda de la iniciativa legislativa, y se aborda el problema de las «enmiendas del Senado» y los derechos de las minorías parlamentarias. En sentencias posteriores aparecen otras *cuestiones nuevas*. Unas están relacionadas con el derecho de enmienda del Senado y la creación de tributos por esa vía o la transposición de una Directiva de la Unión Europea. También se suscita la posición del derecho de enmienda en el ejercicio de la potestad legislativa de una Comunidad Autónoma. Veamos brevemente estas cuestiones:

1.º *¿Principio democrático o principio mayoritario?*—Como afirma el magistrado don Manuel Aragón Reyes en su Voto particular a la STC 136/2011, de 13 de septiembre, la *razón más fuerte* y decisiva de la inconstitucionalidad de la ley impugnada reside en la *vulneración del principio democrático* y su proyección sobre el procedimiento legislativo.

Los recurrentes señalaron cómo, en la actualidad, ese principio articula las relaciones parlamentarias entre *mayoría* y *minorías*, conformándose el procedimiento legislativo como la vía para la «participación de las minorías»¹¹³ y sin que pueda identificarse al Gobierno, fruto de una determinada mayoría parlamentaria, con la representación de todo el pueblo, secuestrando los derechos de las minorías. Además, sin desconocer el sentido material de las leyes de acompañamiento, consideraban que se comportan como «una ley en sentido formal ya que la función del legislador se reduce a dar una simple autorización».

Sin embargo, el Tribunal se desentiende de lo alegado y confunde ese principio democrático con el *principio mayoritario*, cuya aplicación juzga una «afirmación» del primero, instrumento «por el que ha optado nuestra Constitución para encauzar la voluntad de los ciudadanos» para «la consecución de

¹¹³ STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3, deduciendo esta caracterización del procedimiento legislativo frente a la excepcional sustitución del Parlamento por el Gobierno en los supuestos en que este dicta decretos-leyes.

una determinada mayoría como fórmula para la integración de voluntades concurrentes»¹¹⁴.

En el Voto particular citado, se percibe con claridad la *desnaturalización de la función legislativa de las Cortes*, «así como la concepción constitucional de la ley (ínsita en los arts. 1.1 y 2 y 66.1 y 2 CE) como expresión de la voluntad popular» que suponen las leyes de acompañamiento presupuestario. Y como aquella función se identifica con el procedimiento legislativo, este representa una garantía para la efectiva participación de las minorías en la formación y aprobación de las leyes. La confusión de principios que hace el Tribunal viene a ser un error conceptual elemental que se evita distinguiendo dos planos diferentes: «por un lado, el de la adopción de decisiones parlamentarias, que es donde cabalmente rige el principio mayoritario al que se refiere nuestra doctrina; por otro, el del procedimiento deliberativo previo a la adopción de la decisión o acuerdo parlamentario, que es donde tiene su cabal asiento el principio de pluralismo democrático (art. 1.1 CE) como manifestación de la participación política de la minoría».

2.º *Iniciativa legislativa y derecho de enmienda*.—El tema de la regularidad constitucional del ejercicio del derecho de enmienda proviene de la reformulación efectuada por la STC 119/2011, de 5 de julio¹¹⁵, reiterada ahora en

¹¹⁴ STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 5; STC 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 2; 209/2012, de 14 de noviembre, FJ 2; 36/2013, de 14 de febrero, FJ 3, y 132/2013, de 5 de junio, FJ 1.

¹¹⁵ Dicha sentencia fue dictada en amparo, con motivo de la demanda que interpusieron sesenta y dos Senadores del Grupo Parlamentario Socialista contra acuerdos de la Mesa del Senado de 2 y 3 de diciembre de 2003, que había admitido a trámite varias enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario Popular del Senado al proyecto de Ley Orgánica complementaria de la Ley de Arbitraje. En una de esas enmiendas se modificaba el Código Penal, tipificando como delito la convocatoria ilegal de elecciones generales, autonómicas o locales o consultas populares por vía de referéndum y el allegar fondos o bienes de naturaleza pública de cualquier clase a asociaciones ilegales, partidos políticos disueltos o grupos parlamentarios que los sucedieran. La STC 119/2011, de 5 de julio, considera vulnerado el derecho de ejercicio de los cargos públicos en condiciones de igualdad, provocado porque la Mesa del Senado no realizó el juicio de homogeneidad de las enmiendas con el texto a enmendar, cometiendo una infracción parlamentaria que privó a los recurrentes del derecho a un debate informado y a expresar su posición mediante el voto, vulnerando el núcleo de su función representativa. Así se afirma esa *relación de homogeneidad material* que deben tener las *enmiendas del Senado* con las propuestas remitidas por el Congreso, pues de otro modo serían verdaderas iniciativas legislativas.

relación con varias de las alegaciones que se hicieron contra las leyes de acompañamiento impugnadas.

Como punto de partida del enjuiciamiento, el Tribunal señala que «en ningún caso, el derecho de enmienda al articulado puede desnaturalizar la oportunidad, principios o espíritu del proyecto o proposición de ley, una vez superado el debate de las enmiendas a la totalidad... o, en su caso, una vez superado el debate de toma en consideración»¹¹⁶. Esa *correlación material entre la enmienda y el texto enmendado*¹¹⁷ «inherente al carácter subsidiario o incidental, por su propia naturaleza, de toda enmienda» implica que esta guarde una *relación de homogeneidad* y sea congruente con el texto enmendado, no dando vida a una realidad nueva¹¹⁸. En consecuencia, «no caben enmiendas al articulado ajenas a la materia de la iniciativa, esto es, que no guarden una conexión de homogeneidad mínima con la misma», pues se estaría afectando, de modo contrario, a la Constitución, al derecho del autor de la iniciativa y al carácter instrumental del procedimiento legislativo, pudiendo poner en tela de juicio la participación de las minorías en el mismo¹¹⁹.

A pesar de formular esta doctrina, el Tribunal no deduce ninguna de las inconstitucionalidades planteadas, a diferencia de lo que afirma el Voto particular del magistrado Aragón Reyes a la STC 136/2011, de 13 de septiembre, que sostiene que la ley de acompañamiento impugnada resultaba contraria a la Constitución y a los Reglamentos de las Cámaras, por las restricciones ilegítimas que supuso para la potestad legislativa de las Cortes Generales. Y esa conclusión se funda en que «durante la tramitación parlamentaria de la Ley 50/1998 en el Congreso de los Diputados se introdujeron numerosas enmiendas en el proyecto de ley, que fueron aprobadas con el apoyo del grupo mayoritario, enmiendas que encubren verdaderas iniciativas legislativas, lo que debe reputarse inconstitucional». Así se califica como evidente *fraude a la Constitución*, la admisión y aprobación de enmiendas sin relación con el texto de una iniciativa legislativa, sino referidas a otras leyes distintas, lo que afecta al núcleo de la función representativa de los Diputados y lesiona su derecho al ejercicio del cargo parlamentario.

3.º *Las «enmiendas del Senado» y los derechos de las minorías parlamentarias.*—Aquella terminología viene, como es sabido, a expresar la idea de que en determinadas circunstancias, el Gobierno aprovecha su mayoría en la Cá-

¹¹⁶ STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 6.

¹¹⁷ STC 23/1990, de 15 de febrero, FJ 5.

¹¹⁸ ATC 118/1990, de 10 de mayo, FJ 4; SSTC 119/2011, de 5 de julio, FJ 6; 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 7.

¹¹⁹ STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 8.

para alta para introducir variaciones de última hora en los textos legislativos que están tramitándose, hurtando así a las minorías, sobre todo las que cuentan con representación en el Congreso de los Diputados, de la posibilidad de pronunciarse sobre los cambios realizados en el Senado.

En los recursos se esgrimía que el derecho de enmienda del Senado no es absoluto y tiene limitaciones —por la necesidad de que las enmiendas resulten aceptadas por mayoría simple en el Congreso—, debiendo cohonestarse con el principio democrático para no restringir los derechos de las minorías: «la introducción de enmiendas en el Senado por la mayoría parlamentaria limita objetivamente el derecho de la minoría, lo cual no ocurriría de haberse previsto la medida objeto de enmienda en el proyecto de ley o de haberse introducido por enmienda del grupo mayoritario en el trámite del Congreso». Además se indicaba que las *enmiendas senatoriales* encubren a veces iniciativas desconectadas con el contenido del proyecto de ley, por lo que deberían haberse tramitado como proposiciones de ley autónomamente y, en otros supuestos de urgente necesidad, suplen la función de los decretos-leyes que podría haber dictado el Gobierno en uso de su facultad y, en su caso, tramitándolos después como proyectos de ley, lo que posibilitaría mejor el ejercicio del derecho de enmienda por las minorías.

Frente a los anteriores argumentos, el Tribunal recuerda la doctrina expuesta en la STC 119/2011, de 5 de julio, FJ 6, afirmando el carácter subsidiario que toda enmienda tiene respecto del texto enmendado y, por tanto, las enmiendas del Senado deben guardar «una mínima relación de homogeneidad material con los proyectos de ley remitidos por el Congreso»¹²⁰. Si las enmiendas carecen de dicha homogeneidad con el texto remitido por el Congreso, supondrán entonces «iniciativas legislativas nuevas» y violentarían «la posición institucional del Senado»¹²¹.

Sin embargo, al trasladar dicha doctrina a la primera ley de acompañamiento recurrida (Ley 50/1998), se considera que los recurrentes no identificaron los concretos preceptos que adolecerían del defecto denunciado, labor que decide no suplir el Tribunal¹²². Además, en el caso de leyes de contenido heterogéneo, «la conexión de homogeneidad ha de entenderse de modo flexible que atienda también a su funcionalidad; y es que la pluralidad de las materias sobre las que versa en tales casos la iniciativa legislativa no las convierte

¹²⁰ SSTC 119/2011, de 5 de julio, FJ 6, y 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 7.

¹²¹ SSTC 119/2011, de 5 de julio, FJ 9, y 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 8.

¹²² SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 8; 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 2, y 209/2012, de 14 de noviembre, FJ 4.

en leyes de contenido indeterminado, ya que este queda delimitado en el concreto texto presentado para su tramitación parlamentaria»¹²³.

La conclusión a la que se llega en el Voto particular del magistrado Aragón Reyes a la STC 136/2011, de 13 de septiembre, es bien diferente. Ya dejamos indicado anteriormente cómo en dicho Voto se discrepa de la pasiva actitud que adopta el Tribunal, entendiendo que faltó a la obligación de «indagar qué enmiendas encubren verdaderos supuestos de iniciativa legislativa». Para este magistrado, «con la calificación como enmiendas de lo que en realidad constituyen verdaderos supuestos de iniciativa legislativa, no solo se vulnera la distinción constitucional entre esta facultad de iniciativa y el derecho de enmienda (...), sino que además se infringe el art. 89.2 CE, que determina que las proposiciones de ley que, de acuerdo con el art. 87.1 CE, tome en consideración el Senado, se remitirán al Congreso para su tramitación como tal proposición». Las enmiendas del grupo mayoritario del Senado restringieron injustificadamente los derechos de las minorías, al no permitir más que su discusión (para su aceptación, rechazo o transacción), pero no la presentación de otras enmiendas de sentido distinto a las de la mayoría.

4.º *Creación de tributos por el grupo mayoritario en el Senado a través del ejercicio del derecho de enmienda.*—El problema se suscitó en varias sentencias. En primer término, en la STC 209/2012, de 14 de noviembre, FJ 4, dado que los recurrentes asociaban el límite que establece el art. 134.7 CE a las leyes de acompañamiento y la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, regulaba varios tributos —a saber: Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos, Tasa Portuaria de Seguridad al Pasaje y Tasa de Seguridad del Transporte Ferroviario de Viajeros— que se habían incrustado por medio de enmiendas del grupo mayoritario en el Senado, sin que apareciesen en el proyecto de ley que había aprobado ya el Congreso.

Así las cosas, se achacaba a la ley la infracción del principio de reserva de ley en materia tributaria, la restricción del derecho de las minorías por la introducción de aquellas enmiendas del Senado y que el debate y votación del proyecto de ley de acompañamiento se hiciera conjuntamente con otros tres proyectos más (de Presupuestos Generales del Estado, de modificación de la LOFCA y de medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación autonómica). Ya hemos visto antes que los límites constitucionales de las Leyes de Presupuestos no operan en relación con las leyes de acompañamiento, por lo que la conclusión del Tribunal parecía obvia. Sin embargo, no lo era tanto respecto del problema de la conexión material de las enmiendas y las iniciativas sobre las que recaen.

¹²³ SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 8, y 209/2012, de 14 de noviembre, FJ 4.

El Tribunal observa que el proyecto de ley impugnado ya «preveía una serie de medidas que, en lo que a la materia tributaria se refiere, afectaban a la imposición directa (...), a la imposición indirecta (...) y a las tasas (...)», aunque no se refiriesen para nada a las figuras que regulaban las enmiendas del Senado. Por ello se afirma que la conexión de homogeneidad exigible cuando se trata de leyes de acompañamiento deba entenderse de modo flexible, no teniendo que ser de *identidad*, sino de *afinidad* con las mismas. Esto último unido a «la poca entidad de las previsiones normativas incorporadas a las enmiendas controvertidas relativiza aún más las exigencias de homogeneidad, pues por mucho que una de ellas configure formalmente un nuevo impuesto, no deja de ser una modalidad del existente impuesto especial sobre hidrocarburos de cuya normativa participa».

El problema volvió a presentarse con la STC 120/2014, de 17 de julio, FJ 6, que rechazó la inconstitucionalidad que se pretendía de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo —que fue introducida por una enmienda del Grupo parlamentario mayoritario del Senado—, por considerar que, como la iniciativa legislativa hacía referencia a medidas tributarias en diferentes materias, la enmienda no estuvo huérfana de la necesaria conexión material con el objeto de la iniciativa.

Y, también la STC 59/2015, de 18 de marzo, FJ 6, da por buena la conexión de la enmienda introducida en el Senado, con la que se crea un impuesto estatal sobre depósitos en las entidades de crédito, aunque la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, fuese de contenido heterogéneo, porque esta se refiere de forma conjunta a diversos tributos.

Aunque no se indique nada al respecto, esta suerte de razonamientos no se encuentran muy lejanos de los empleados para sostener la constitucionalidad o no de los decretos-leyes en materia tributaria, según la entidad de la alteración que causen a la posición de los ciudadanos frente al deber de contribuir¹²⁴.

5.º *Transposición de una Directiva de la Unión Europea como consecuencia de una enmienda presentada en el Senado.*—El tema surgió más atrás y observamos que la STC 36/2013, de 14 de febrero, FJ 3, no veía ningún impedimento para que las leyes de acompañamiento puedan transponer una Directiva comunitaria. El recurso contra la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, lo interpuso el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla-La Mancha, que señalaba que dicha transposición provino de una enmienda presentada en el Senado, lo que impidió que el Consejo de Estado emitiera su preceptivo in-

¹²⁴ *Vid.* STC 182/1997, de 28 de octubre, y la jurisprudencia subsiguiente.

forme. El Tribunal se limita en este punto a rechazar la necesidad de tal dictamen en el trámite de enmiendas, «por lo que no cabe admitir que se entienda contraria al bloque de constitucionalidad una enmienda que ha previsto la transposición de una Directiva comunitaria sin el citado dictamen siguiendo el procedimiento legislativo legalmente previsto»¹²⁵.

6.º *Posición que ocupa el derecho de enmienda dentro del ejercicio de la potestad legislativa que el Estatuto de Autonomía de Canarias atribuye a su Parlamento.*—La STC 132/2013, de 5 de junio, FJ 3, se ocupa de esta cuestión, suscitada en el recurso que se formuló contra la Ley 2/2002, de 27 de marzo, del Parlamento de Canarias, dado que algunas de las disposiciones impugnadas derivaban de enmiendas que no tenían, a juicio de los recurrentes, ninguna relación con el texto del proyecto de ley.

Siguiendo su doctrina¹²⁶, el Tribunal acude al Estatuto y al Reglamento parlamentario autonómico, que «regula la facultad de enmendar de los diputados y grupos parlamentarios (...), en términos similares a cómo se recoge en el Reglamento del Congreso». Y, por otra parte, recorre el texto de la iniciativa legislativa, teniendo en cuenta la *conexión de homogeneidad flexible*, referida a las leyes de contenido heterogéneo¹²⁷, que ya hemos anticipado, considera que «ninguna de las medidas introducidas a través de las enmiendas controvertidas adolece de la necesaria conexión de homogeneidad con el texto enmendado, ni tampoco posee una entidad cualitativa tal que pudiera justificar la necesidad de la tramitación individualizada de una iniciativa legislativa, razón por la cual debe rechazarse el vicio imputado a la norma impugnada».

4.2. *Infracciones del procedimiento legislativo como consecuencia de la tramitación de las leyes heterogéneas*

La STC 136/1011, de 13 de septiembre, también abordó diversos problemas relacionados con el procedimiento parlamentario de aprobación de las leyes de acompañamiento: antecedentes que deben acompañar al proyecto de ley, tramitación en la Comisión de Hacienda y procedimiento de urgencia. Después, en varias sentencias se plantean algunas especificaciones de problemas procedimentales, como la no reconsideración por la Mesa del Congreso de un acuerdo que encomendaba a la Comisión de Economía, Comercio y

¹²⁵ STC 36/2013, de 14 de febrero, FJ 4.

¹²⁶ SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1; 227/2004, de 29 de noviembre, FJ 2; 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 6; 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 5, y 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 6.

¹²⁷ SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 8, y 209/2012, de 14 de noviembre, FJ 4.

Hacienda, el estudio del proyecto de ley de acompañamiento; la negativa de la Mesa de la Cámara a solicitar informe previo a otras comisiones competentes en razón de las materias afectadas por el proyecto de ley y, en fin, la fijación bajo un solo punto del orden del día, y por la realización de un debate conjunto, de las enmiendas de totalidad con devolución de los proyectos de Ley de Presupuestos Generales del Estado y de acompañamiento. En todos los supuestos, el Tribunal rechazó las impugnaciones. Los razonamientos empleados se pueden sistematizar como sigue:

1.º *Las infracciones al procedimiento parlamentario en general.*—A la primera ley de acompañamiento recurrida se achacaron varias de las infracciones al procedimiento parlamentario¹²⁸ que tratamos en los siguientes puntos y que, con carácter general, rechazó el Tribunal por considerar que los vicios no se habían denunciado ante la correspondiente Cámara, faltando entonces la acreditación de la magnitud de su «alcance sustancial» sobre el proceso de formación de la voluntad parlamentaria¹²⁹ que afectaba al ejercicio de la función representativa inherente al estatuto del parlamentario¹³⁰. La conclusión es que «solo los vicios o defectos más graves provocan un déficit democrático en el proceso de elaboración de una norma que podría conducir a su declaración de inconstitucionalidad»¹³¹.

2.º *Deficiencia de los antecedentes que acompañan a las leyes de acompañamiento.*—De los antecedentes de la Ley 50/1998 se argumentaba que no podían considerarse como tales, según recogían varios dictámenes de órganos consultivos, y la crítica de la memoria de la Ley 24/2001 destacaba que era especialmente deficiente y confusa, impidiendo en ambos casos valorar el alcance y significado de buena parte de las medidas propuestas. El Tribunal entendió que estas afirmaciones genéricas no concretaban los elementos omitidos por la memoria, ni tampoco la manera en que las omisiones privaron de

¹²⁸ En apoyo de las alegaciones se citaron dos informes de la Secretaría General del Congreso, uno de 29 de octubre de 1996 que alertaba de la posibilidad de que la función legislativa se viese constreñida cuando se ejerce por medio de las leyes de acompañamiento, y otro de 27 de octubre de 1997 que igualmente aludía a posibles problemas de inconstitucionalidad de las mismas.

¹²⁹ SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1, y 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 5.

¹³⁰ SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10; 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 2.

¹³¹ SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10; 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 4; 209/2012, de 14 de noviembre, FJ 2; 36/2013, de 14 de febrero, FJ 3, y 132/2013, de 5 de junio, FJ 1.

los elementos de juicio necesarios para cumplir con la función parlamentaria¹³².

3.º *Leyes de acompañamiento y Comisiones legislativas permanentes.*— Los recurrentes adujeron la infracción de las reglas sobre las Comisiones legislativas permanentes que aparecen en el art. 75.2 CE y en los arts. 43 y 46 del Reglamento del Congreso de los Diputados. En concreto, en el procedimiento seguido con la Ley 50/1998, tramitada en la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda del Congreso, no se pidió informe previo a las restantes Comisiones por razón de la competencia sobre las diferentes materias contenidas en el proyecto de ley, además de participar en la primera un buen número de diputados que no eran miembros de la misma, sin que constara la sustitución formal o informal de los diputados adscritos a esa Comisión, convirtiéndose así en una Comisión de composición rotativa y variable.

Como ya indicamos más atrás, el Tribunal se desentendió de analizar las impugnaciones, señalando que no le correspondía «hacer un juicio sobre la corrección del funcionamiento de las Cámaras por Comisiones legislativas permanentes previsto constitucionalmente y al amparo de las previsiones de sus reglamentos, en función de meras imputaciones genéricas que carecen de un mínimo de argumentación para poner en cuestión sobre esta base la constitucionalidad de la ley impugnada»¹³³.

De la falta de informe de otras Comisiones se indicó que se trataba de una facultad y no del cumplimiento de una obligación, y de la intervención de diputados que no pertenecían a la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, sin constar su sustitución, se dijo que fue una irregularidad no alegada con datos concretos. En fin, estaríamos ante *decisiones de mera oportunidad parlamentaria* que, en sí mismas, no conllevan merma alguna de los principios constitucionales que han de informar el procedimiento legislativo¹³⁴.

En el Voto particular del magistrado Aragón Reyes a la STC 136/2011, de 13 de septiembre, se entendió que «el principio de especialidad parlamentaria desde el punto de vista orgánico, en cuanto proyección de la exigencia de deliberación racional, sufre un innegable menoscabo cuando, como ha sucedido en el caso de la Ley 50/1998, se debaten en una determinada y única Comisión —la de Economía, Comercio y Hacienda concretamente— múltiples modificaciones normativas que afectan a los más dispares sectores del

¹³² STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10, invocando la doctrina de la STC 108/1986, de 29 de julio, FJ 3.

¹³³ STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10.

¹³⁴ SSTC 102/2012, de 8 de mayo, FJ 3, y 36/2013, de 14 de febrero, FJ 3.

ordenamiento jurídico, sustrayendo el conocimiento del asunto a la Comisión especializada correspondiente».

4.º *Tramitación recurrente de las leyes de acompañamiento por el procedimiento de urgencia excepcional.*—Frente a la queja que realizaban los recurrentes, de haberse convertido en regla la excepción (el procedimiento de urgencia) y de que, incluso, se tramitan las leyes de acompañamiento con plazos más perentorios que las Leyes de Presupuestos, la STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10, vuelve a señalar que este vicio de procedimiento no fue denunciado ante la Cámara, añadiendo que «la decisión de tramitar un proyecto de ley por el procedimiento de urgencia ni es revisable en esta instancia constitucional, al tratarse «de una decisión de mera oportunidad política» (en términos parecidos, ATC 181/2006, de 5 de junio, FJ 4), ni, como ya hemos tenido oportunidad de señalar, priva a las Cámaras «del ejercicio de su función legislativa», ni, en fin, «la reducción del tiempo de tramitación tiene por qué traducirse en merma alguna de los principios constitucionales que han de informar el procedimiento legislativo en cuanto procedimiento de formación de la voluntad del órgano» (STC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 13)».

5.º *No reconsideración por la Mesa del Congreso de un acuerdo que encomendaba a la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, el estudio del proyecto de ley de acompañamiento.*—Esta circunstancia se invocó en relación con la tramitación parlamentaria de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, reiterando la argumentación expuesta en los anteriores puntos la STC 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 4, se trata de un acto de trámite y aunque los recurrentes sí habían denunciado ante la misma Cámara la decisión de tramitar el proyecto en la citada Comisión, se achaca que cuestionan genéricamente decisiones de la Mesa del Congreso, «sin un mínimo de argumentación que permita poner en cuestión sobre esta base la constitucionalidad de la totalidad de la ley impugnada».

6.º *Negativa de la Mesa de la Cámara a solicitar informe previo a otras Comisiones competentes en razón de las materias afectadas por el proyecto de ley.*—Idéntica solución se da en este caso por la STC 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 4. Aunque no se registrase una discrepancia formal en esta sentencia, cabe recordar que en el Voto particular del magistrado Aragón Reyes a la STC 136/2011, de 13 de septiembre, sí se indicaba el hecho de que podía haberse acudido a la previsión establecida en el art. 43.2 del Reglamento del Congreso, lo que «habría permitido recabar informe previo de las comisiones concernidas sobre las cuestiones que fueran de su competencia principal atendiendo al principio de especialización».

7.º *Ordenación y debate conjunto de las enmiendas de totalidad con devolución de los proyectos de Ley de Presupuestos y de acompañamiento.*—Aparte de lucir este problema en la STC 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 4, en el re-

curso contra la Ley 24/2001, de 27 de diciembre se volvió a plantear la acumulación del debate y votación de dicha ley con otras tres más (de Presupuestos, de modificación de la LOFCA y del nuevo sistema de financiación autonómica), circunstancia que había quedado denunciada por todos los grupos parlamentarios del Congreso. La STC 209/2012, de 14 de noviembre, FJ 4, vuelve a traer la doctrina conocida sobre los vicios del procedimiento y añade que «no consta que se haya producido una infracción de las normas que regulan el procedimiento legislativo», por lo que el hecho de que el debate y votación se hiciese así no constituye una irregularidad invalidante de la norma impugnada. A juicio del Tribunal, los recurrentes volvieron a «alegar retóricamente la irregularidad del procedimiento parlamentario sin un mínimo de argumentación».

5. APLICACIÓN DE LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL SOBRE LAS «LEYES ÓMNIBUS» A «DECRETOS-LEYES ÓMNIBUS»

La STC 199/2015, de 24 de septiembre, ha trasladado al ámbito de los decretos-leyes heterogéneos la doctrina constitucional que hemos venido examinando. En la misma se juzgó la impugnación que diputados de diversos Grupos Parlamentarios del Congreso habían suscitado del RDL 8/2014, de 4 de julio, que, entre derogaciones, modificaciones, adiciones y prórrogas, incidió en treinta y dos cuerpos normativos previos —entre ellos figuran cuatro normas reglamentarias que, por dicho rango, hacía innecesaria la intervención de un decreto-ley—, y a ello cabe añadir la transposición de una Directiva de la Unión Europea (DIR 2012/27/UE, de 25 de octubre de 2012).

Los recurrentes adujeron que el RDL 8/2014, de 4 de julio, era un nuevo exponente del abuso de la figura del decreto-ley para regular una multiplicidad de supuestos normativos que no tienen conexión entre sí, entendiendo que la doctrina constitucional sobre las leyes complejas, multisectoriales o de contenido heterogéneo no podía aplicarse a los decretos-leyes por dos razones: 1.^a Porque el decreto-ley exige la concurrencia de un *presupuesto habilitante* que, de darse en todos los supuestos que el RDL 8/2014 regula, no sería un presupuesto habilitante único, sino una diversidad de ellos, lo que podría haber dado lugar a la aprobación de diferentes decretos-leyes, pero no a la promulgación de uno solo. 2.^a Porque no existe conexión entre los diversos asuntos regulados en el decreto-ley, de manera que su incorporación no responde a la situación de extraordinaria y urgente necesidad que puede justificar su promulgación (art. 86.1 CE). Y, adicionalmente, se considera que el uso abusivo del decreto-ley supone una lesión del art. 23.2 CE, al limitar las facultades de las Cortes y de sus miembros, en lo que hace a las facultades de examen y votación de los decretos-leyes en el Pleno del Congreso.

Sin embargo, el Tribunal no encuentra objeción alguna para aplicar la doctrina previamente establecida sobre las *leyes ómnibus* a la hora de resolver la impugnación de un *decreto-ley ómnibus*. Así lo afirma expresamente en la STC 199/2015, de 24 de septiembre, FJ 3, tras resumir aquella con cita de las SSTC 136/2011, 176/2011, 102/2012, 209/2012 y 132/2013. El Tribunal considera que «si bien el Decreto-ley impugnado puede ser expresión de una deficiente técnica normativa, en este caso desarrollada por el Gobierno en ejercicio de las potestades legislativas que le concede la Constitución en el art. 86 CE», se ha de limitar a realizar un juicio de constitucionalidad sobre la norma y no un control sobre su calidad técnica, en línea con las SSTC 109/1987, FJ 3, c); 226/1993, FFJJ 4 y 5, y 195/1996, FJ 4. De esta manera, acepta sin más que existan decretos-leyes transversales, «que actúen como disposición en que se contenga una política económica de urgencia», siempre que las materias reguladas no le están constitucionalmente vedadas a este tipo de fuente.

Y, en relación con el presupuesto habilitante del Decreto-ley —límite jurídico de esta forma de actuación normativa¹³⁵, en cuyo control no se debe suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en su aprobación y convalidación¹³⁶—, el Tribunal Constitucional acoge abiertamente una flexible posición, otra vez de deferencia hacia el Gobierno y el Congreso de los Diputados, por la que admite el uso del decreto-ley en *coyunturas económicas problemáticas*¹³⁷, entendiéndolo, además, que en los casos de decretos-leyes transversales o de contenido heterogéneo, no se exige que deba haber un presupuesto habilitante común que dé coherencia y unidad al decreto-ley, por lo que la concurrencia de la urgencia y la necesidad debe analizarse de cada precepto¹³⁸, lo que le permitirá declarar la inconstitucionalidad de un precepto y cinco disposiciones adicionales del RDL 8/2014, de 4 de julio.

Cabe señalar, por último, que a esta STC 199/2015 se formuló un Voto particular suscrito por los magistrados doña Adela Asua Batarrita, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan Antonio Xiol Ríos, en el que consideran que debió de estimarse la extralimitación de los presupuestos habilitantes de la extraordinaria y urgente necesidad que para los decretos-leyes exige el art. 86.1 CE, no debiendo hacer una lectura aislada de dicho precepto, sino una re-

¹³⁵ STC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 6.

¹³⁶ SSTC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 5, y 1/2012, de 13 de enero, FJ 6.

¹³⁷ STC 199/2015, de 24 de septiembre, FJ 4, con cita de las SSTC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 4; 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 6; 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8, y 183/2014, de 6 de noviembre, FJ 4.

¹³⁸ STC 199/2015, de 24 de septiembre, FJ 5.

flexión de orden general sobre los límites explícitos e implícitos que el modelo constitucional impone a la legislación de urgencia; la cual debe contemplarse como excepción que ha de interpretarse restrictivamente para preservar la posición constitucional de las Cortes Generales. El RDL 8/2014, de 4 de julio, por abarcar la práctica totalidad de los sectores jurídicos, incurre en «variopintas razones esgrimidas para justificar la concurrencia del presupuesto habilitante, y que en buena parte resultan retóricas, huecas, discutibles o, más sencillamente, inexistentes». Y aquel «ha roto los diques constitucionales», siendo baldío tratar de localizar en él la situación de extraordinaria y urgente necesidad, por la sencilla razón de que no existe. El Voto particular entiende que «en el sentido constitucional del término, poco puede tener ya de extraordinaria una crisis económica que se extiende a lo largo de dos legislaturas, ni la crisis económica legitima el uso del decreto-ley para la aprobación de medidas de todo tipo, muchas de ellas ajenas a aquella».

IV. CONCLUSIONES

Del recorrido efectuado sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en relación con las leyes de acompañamiento presupuestario, podemos sintetizar en varios puntos su doctrina:

1.º *Constitucionalidad de las leyes de contenido heterogéneo.*—Ningún óbice existe, pese a que se critique por razones de técnica jurídica, para que se aprueben textos legales heterogéneos, tramitados en un solo procedimiento, incluso de urgencia, sin que de esto último quepa entender afectado el derecho de participación de los parlamentarios. Tampoco se infringe el principio de seguridad jurídica por el hecho de que una ley tenga un objeto heterogéneo, si este se encuentra perfectamente delimitado en el momento de presentación del proyecto al Congreso de los Diputados y luego, tras su aprobación, tienen todos sus eventuales destinatarios conocimiento de la norma publicada oficialmente.

2.º *Naturaleza de las leyes de acompañamiento.*—Son leyes ordinarias, sin que suponga una alteración de las relaciones que tienen con otras normas jurídicas el hecho de que su contenido sea heterogéneo. Ello implica también que no resulten de aplicación a dichas leyes las limitaciones constitucionales materiales y temporales fijadas a las Leyes de Presupuestos.

3.º *Principio democrático y vicios del procedimiento legislativo.*—El principio democrático se articula a través de un procedimiento en el que opera el principio mayoritario como fórmula para la integración de voluntades concurrentes. De aquí que los vicios que puedan presentarse en dicho procedimiento

solo serán determinantes de la inconstitucionalidad de una ley si se altera sustancialmente el proceso de formación de voluntad de las Cámaras.

4.º *Iniciativa legislativa, derecho de enmienda y «enmiendas del Senado»*.—Las enmiendas deben guardar una conexión y homogeneidad con los textos de las iniciativas sobre las que recaen, cuya determinación procede hacer por las propias Cámaras en el seno del procedimiento legislativo. Esa mínima relación de homogeneidad material con los proyectos de ley remitidos por el Congreso es exigible también a las «enmiendas del Senado». Y si no se respeta, se afectará contrariamente a la Constitución, al autor de la iniciativa y, en su caso, a las propias Cortes Generales. Sin embargo, al Tribunal Constitucional parece bastarle que en el título de la ley heterogénea aparezca la rúbrica de «medidas tributarias» para admitir que por medio de enmiendas de este tipo se lleguen a regular nuevos impuestos sobre los que el Congreso de los Diputados no se pudo pronunciar previamente.

5.º *Sentido del control de constitucionalidad*.—Este juicio no es de técnica legislativa, no correspondiendo al Tribunal Constitucional pronunciarse sobre la perfección técnica de las leyes, ni tampoco sobre los concretos aspectos que adolecerían de vicios sustanciales si no han sido suficientemente identificados por los recurrentes, ni sobre la corrección del funcionamiento de las Cámaras por comisiones legislativas permanentes o sobre la tramitación de los proyectos de ley por un procedimiento abreviado o urgente.

6.º *Admisibilidad de los «decretos-leyes ómnibus»*.—La misma doctrina constitucional referida a las leyes de contenido heterogéneo se ha trasladado a los decretos-leyes. Si de esta figura excepcional se ha podido percibir un evidente abuso en su empleo, contrariando las limitaciones que provendrían de su presupuesto habilitante, difícilmente podrá hallarse una conexión de cuantas materias diversas aparezcan reguladas en los «decretos-leyes ómnibus» con la situación de extraordinaria y urgente necesidad que puede motivarlos. Un control más incisivo del Tribunal Constitucional pudiera haberlo evitado, pero se ha aceptado sin más que puedan darse estas normas transversales por responder a una política económica de urgencia, para afrontar *coyunturas económicas problemáticas*. La *crisis* se traduce así en un término retórico de legitimación de medidas inconexas y variopintas.

El problema que suscitan los diversos fallos que se han traído a colación en este trabajo es que volvemos a tener servido ahora, con el respaldo del Tribunal Constitucional, el *edicto del pretor* que se renueva cada año y que nunca llegó a desaparecer enteramente de nuestro sistema jurídico, lo que hará más difícil que antes de las sentencias que el Legislador se preocupe por mejorar la calidad de sus decisiones.

Obviamente creo que, como afirmaba el Voto particular del magistrado Aragón Reyes a la STC 136/2011, de 13 de septiembre, lo que debió produ-

cirse era una declaración de inconstitucionalidad, aunque fuese con efectos no anulatorios, como él mismo sugería, pero que pudiera ser vista como una *llamada de atención al legislador*, «para que en lo sucesivo se abstenga de volver a utilizar la técnica legislativa de las llamadas «leyes de acompañamiento», con la advertencia de que la utilización futura de este tipo de leyes será declarada inconstitucional y nula, con efectos *ex tunc*».

Pero la burla de la jurisprudencia constitucional ligada a las limitaciones que deben observar las Leyes de Presupuestos ha quedado consumada y la patología, pese a lo indicado en ese Voto, se ha erigido en el paradigma, lo cual es verdaderamente inasumible en el plano lógico y debería procurar remediarse pronto en el jurídico-positivo.

Bibliografía

- Abril Abadín, E. (1995). Novedades fiscales contenidas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y en la Ley de Acompañamiento. *Presupuesto y Gasto Público* (15), 149-157.
- Alonso Olea, M. (1997). En general, sobre las leyes de acompañamiento y en especial sobre la de 1996 para 1997. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña* (1), 13-24.
- Álvarez López, M. A. (1998). Otros temas tributarios contemplados por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1998 y su Ley de Acompañamiento. *Impuestos* (2), 229-234.
- Batlle García, H., y Gómez Martín, F. (1998). Acerca de la modificación introducida en el art. 128 de la LGT por la ley de acompañamiento de 1998: Ensayo delimitativo del alcance y posible conexión con el código civil en cuanto a medidas cautelares. En M. Pont Mestres y J. F. Pont Clemente (coord.). *Estudios tributarios aplicados, 1998* (pp. 279-346). Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Beltrán Ribera, J., y García Hoffmann, M. (2004). Breves comentarios a las Leyes 61/2003 y 62/2003, de 30 de diciembre, de presupuestos y acompañamiento. *Consell obert: Recull informatiu del Consell General de Col·legis de Graduats Socials de Catalunya* (181), 35-48.
- Cano García, J. (2003). Novedades fiscales en las leyes de presupuestos y de acompañamiento para 2003. *Consell obert: Recull informatiu del Consell General de Col·legis de Graduats Socials de Catalunya* (170), 31-36.
- Carbajo Vasco, D. (1998). El marco general de las medidas tributarias contenidas en la Ley de Presupuestos y en la Ley de Acompañamiento para 1998. *Impuestos* (2), 136-150.
- Carratalá Teruel, J. L. (1995). Sobre el contenido laboral de la ley de acompañamiento 42/1994, de 30 de diciembre, sobre medidas fiscales, administrativas y de orden social. *Tribuna Social* (50), 109-114.
- Cavas Martínez, F. (1999a). Los temas laborales y de empleo en las Leyes 49 y 50/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado y de Acompañamiento para 1999. *Aranzadi Social* (5), 36-46.
- (1999b). El contenido socio-laboral de las leyes de presupuestos y de acompañamiento para el año 2000. *Aranzadi Social* (5), 323-348.

- (2000). El contenido socio-laboral de las Leyes de Presupuestos y de Acompañamiento para el año 2001. *Ananzadi Social* (5), 323-348.
- Cazorla Prieto, L. M.^a (1997). Características de las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario desde el punto de vista del ejercicio de la función legislativa de las Cortes Generales. *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* (4), 107-125.
- (1998a). *Las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario: sus problemas de constitucionalidad*. Madrid: Marcial Pons.
- (1998b). Propuestas de reforma de la actual configuración de las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario. *Crónica Tributaria* (85), 77-86.
- Chico de la Cámara, P. (1999). Las leyes anuales de presupuestos y las denominadas leyes de acompañamiento del Derecho comparado. En *La armonización legislativa de la Unión Europea* (pp. 35-58). Madrid: Dykinson.
- Cubero Truyo, A. (1997). Las Leyes de acompañamiento. *Quincena Fiscal* (9), 9-18.
- (2003). Los límites a la creación y modificación de tributos por leyes de presupuestos (o leyes de acompañamiento) de las Comunidades Autónomas. En F. J. Lasarte Álvarez, F. Adame Martínez y J. Ramos Prieto (coord.). *El debate sobre el sistema de financiación autonómica* (pp. 239-270). Granada: Comares.
- Cubero Truyo, A., y Molina Lebrón, A. (1999). El Consejo Económico y Social frente a las leyes de acompañamiento. *Gaceta Fiscal* (173), 17-28.
- Dahrendorf, R. (2002). *Después de la democracia* (entrevista de A. Polito). Barcelona: Crítica.
- De la Orden Ondategui, E. (1998). Notas a la Ley de Acompañamiento en relación a las subvenciones en el Impuesto sobre el Valor Añadido. (Ley 66/97 y modificación Ley 9/98). *Revista Técnica Tributaria* (42), 41-64.
- Escribano López, F. (1981). *Presupuesto del Estado y Constitución*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Escudero Rodríguez, R. J., y Mercader Uguina, J. R. (2000). Modificaciones en materia laboral y de Seguridad Social en la Ley de acompañamiento para el 2000. *Relaciones Laborales* (1), 1267-1298.
- Falcón y Tella, R. (1997). Leyes de acompañamiento y técnica legislativa. *Quincena Fiscal* (1), 5-8.
- (2002). La Ley de acompañamiento y el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Hidrocarburos. *Quincena Fiscal* (1), 5-8.
- Fernández Marín, P. (1995). Comentarios a las últimas medidas fiscales contenidas en la Ley de Presupuestos y en la llamada ley de acompañamiento. *Cuadernos de Derecho y Comercio* (16), 337-368.
- Fernández Pavés, M. J. (2003). Legitimidad de las leyes de presupuestos y de acompañamiento como fuentes del Derecho tributario. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada* (6), 81-100.
- Ferreiro Lapatza, J. J. (1995). Derecho presupuestario y técnica legislativa. *Civitas-Revista Española de Derecho Financiero* (87), 481-502.
- Ferreres Comella, V. (2012). ¿Y si Angela Merkel descubre lo que pasa con nuestro Tribunal Constitucional?. *El País*, 14-6-2012. Disponible en: http://elpais.com/elpais/2012/06/11/opinion/1339414081_636169.html

- García Berro, F., y Cubero Truyo, A. (2005). La aparente desaparición de la ley de acompañamiento y el nuevo papel de la Ley de Presupuestos. *Quincena Fiscal* (17), 9-24.
- García-Escudero Márquez, P. (2012). Los límites al derecho de enmienda en la reforma constitucional y la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre las enmiendas a iniciativas legislativas. *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad* (3), 58-67.
- García Ninet, J. I. (1999). Reflexiones desenfadadas sobre la pasada y la futura Ley de Acompañamiento (esperando que sea la última) y sobre algunas correcciones de errores o erratas. *Tribuna Social* (106), 5-8.
- Giménez Sánchez, I. (2008). Las leyes de acompañamiento y el problema de las leyes ómnibus. *Teoría y Realidad Constitucional* (22), 525-565.
- Hurtado González, L. (1999). La Seguridad Social en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2000 y en su tradicional Ley de acompañamiento. *Temas laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social* (51), 141-162.
- López-Melendo Lannes, J. (2002). Modificaciones del régimen especial de las fusiones, escisiones, aportaciones de activos y canje de valores, por la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2002. *Impuestos* (1), 1392-1403.
- López Rodríguez, J. (1998). Las modificaciones en el Impuesto sobre Sociedades introducidas por la Ley de Presupuestos y la de Acompañamiento para 1998. *Impuestos* (2), 136-150.
- Martín Queralt, J. (2011). La constitucionalidad de las Leyes de Acompañamiento: otra ocasión perdida. *Tribuna Fiscal* (253), 4-7.
- Martínez Lago, M. A. (1998). *Ley de Presupuestos y Constitución. (Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria)*. Valladolid: Trotta.
- (1999a). Las leyes de acompañamiento: sobre el abuso de las formas jurídicas por el Gobierno. *Revista General de Legislación y Jurisprudencia* (5), 543-566.
- (1999b). Leyes de presupuestos y leyes «de acompañamiento». (Aspectos constitucionales de los Presupuestos Generales del Estado y abuso de las formas jurídicas por el Gobierno). *Civitas-Revista Española de Derecho Financiero* (104), 765-794.
- (2011). El «edicto del pretor» vuelve a estar servido, por obra y gracia del Tribunal Constitucional. *Nueva Tribuna*, 4-10-2011. Disponible en: <http://www.nuevatribuna.es/opinion/miguel-angel-martinez-lago/el-edicto-del-pretor-vuelve-a-estar-servido/20111004163225062221.html>
- (2014). Los límites de la justicia constitucional: La interpretación constitucional y la técnica jurídica en la elaboración de las leyes. En J. Arrieta Martínez de Pisón y J. Zornoza Pérez (dirs.). *La distribución del poder financiero en España. Libro homenaje al profesor Juan Ramallo Massanet* (pp. 137-160). Madrid: Marcial Pons.
- (2015). Los Presupuestos para 2016 aprobados en el tiempo de descuento de la X Legislatura ¿Un fraude a la Constitución? *Civitas-Revista Española de Derecho Financiero* (168), 15-51.
- Martínez Robles, F. (2001). Breves notas a los Proyectos de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2002 y de «Acompañamiento» en materia de seguridad social. *Información Laboral*, 1.
- Menéndez Moreno, A. (1988). *La configuración constitucional de las leyes de Presupuestos Generales del Estado*. Valladolid: Lex Nova.

- (2015). Los tributos y las prestaciones patrimoniales de carácter público en la jurisprudencia más reciente del Tribunal Constitucional. *Quincena Fiscal* (14), 13-20.
- Mercader Uguina, J. R. (1997). Leyes de acompañamiento y seguridad jurídica (Aspectos generales de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, sobre Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social: materias laborales, gestión y personal sanitario y competencia jurisdiccional). *Relaciones Laborales* (1), 1075-1092.
- (1999). Uso y abuso de las leyes de acompañamiento (I) (Modificación en materia de Seguridad Social introducidas por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social). *Relaciones Laborales* (1), 1039-1101.
- (2001). La opacidad de las Leyes de Acompañamiento (Materias laborales y de Seguridad Social en la Ley de Acompañamiento para el 2001). *Relaciones Laborales* (1), 1605-1630.
- (2003a). La Ley de Acompañamiento para el 2003. Modificaciones en materia laboral (I). *Relaciones Laborales* (1), 1209-1224.
- (2003b). La Ley de Acompañamiento para el 2003. Modificaciones en material de Seguridad Social (y II). *Relaciones Laborales* (1), 1225-1240.
- (2004). Avalanchas normativas y legislación al por mayor: algunas reflexiones sobre la Ley de Acompañamiento para el 2004. *Relaciones Laborales* (1), 1081-1114.
- Morala Gómez, A. (2003). La ley de acompañamiento a los presupuestos para el año 2003: novedades en materia de seguridad social. *La Ley* (1), 1554-1560.
- Moreno González, S. (2004). *Constitución y leyes de «acompañamiento» presupuestario*. Navarra: Aranzadi.
- Olalde Martín, T. (1995). Ley de Presupuestos «versus» Ley de Acompañamiento. *Impuestos* (2), 613-627.
- Ortiz Calzadilla, R. (2000). Medidas fiscales en las leyes de presupuestos y de acompañamiento para el año 2000. *La Ley* (2), 1651-1654.
- Padilla Carballada, J. (2007). *Problemática jurídica de las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario del Estado*. Barcelona: Publicaciones de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras.
- Piñeyroa de la Fuente, A. J. (1998). Los «retoques» en la parte general del Derecho de la Seguridad Social que introduce la Ley de Acompañamiento de 1998: especial referencia a los administradores sociales y al reintegro de prestaciones indebidamente percibidas. *Relaciones Laborales* (1), 936-960.
- (2001). Previsiones en materia de Seguridad Social que incorporan las Leyes de Presupuestos y Acompañamiento para el año 2001. *Información Laboral* (1).
- (2005). Novedades en materia de Seguridad Social contenidas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005 y supresión de las Leyes de Acompañamiento. *Información Laboral* (1), 15-30.
- Pulido Quecedo, M. (2002). La doctrina del TS sobre las leyes de acompañamiento a la luz del principio de seguridad jurídica. *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional* (3), 2091.
- Ramallo Massanet, J. (2003). El bloque presupuestario en España: Presupuesto, acompañamiento, estabilidad. *Revista Jurídica de les Illes Balears* (1), 11-40.

- Rodríguez Bereijo, A. (1979). Segunda ponencia. En VV. AA. *La eficacia temporal y el carácter normativo de la Ley de Presupuestos Generales del Estado*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- (1995). Jurisprudencia constitucional y Derecho presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes. *Revista Española de Derecho Constitucional* (44), 9-64.
- (2000): Las leyes de acompañamiento presupuestario y la seguridad jurídica. *Análisis Local* (31), 75-86.
- (2013). La reforma constitucional del art. 135 CE y la crisis financiera del Estado. *Crónica Presupuestaria* (1), 5-39.
- (2015). *La Constitución fiscal de España. Tres estudios sobre Estado social de Derecho, sistema tributario, gasto público y estabilidad presupuestaria*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Rubio de Urquía, J. I. (2004). Alguna idea para el Proyecto de Ley de Acompañamiento. *Tributos Locales* (42), 7-8.
- Sainz de Bujanda, F. (1985). *Sistema de Derecho Financiero*, tomo I, vol. 2.º. Madrid: Facultad de Derecho de la Universidad Complutense.
- Sánchez Blázquez, V. M. (1996). La ley de presupuestos y las leyes de acompañamiento. *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública* (242), 867-892.
- Sanfrutos García, C., y Blanco Martín, J. M. (2002). Previsiones en materia laboral en los proyectos de ley de presupuestos y de acompañamiento para el año 2003. *Información Laboral* (30), 5-14.
- Sempere Navarro, A. V. (2002). Contenido sociolaboral de las leyes 52 y 53/2002, de presupuestos y de acompañamiento para 2003. *Aranzadi Social* (59), 249-266.
- (2003). Contenido sociolaboral de las Leyes 61 y 62/2003, de Presupuestos y de Acompañamiento para 2004 (I). *Aranzadi Social* (5), 329-344.
- (2004). Contenido sociolaboral de las Leyes 61 y 62/2003, de Presupuestos y de Acompañamiento (II). *Aranzadi Social* (5), 61-84.
- Sesma Sánchez, B. (2005). Sobre la constitucionalidad de la creación de tributos en Leyes de acompañamiento. En I. Martín Dégano, A. Vaquera García y G. Menéndez García (coord.). *Estudios de derecho financiero y tributario en homenaje al profesor Calvo Ortega* (pp. 207-238). Valladolid: Lex Nova.
- Tomás y Valiente, F. (1997). *Obras Completas*. T. III. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

