

LAS PECULIARIDADES DE LA LEY DE PRESUPUESTOS EN LA RECIENTE JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL (1)

IGNACIO TORRES MURO

A los Simal, en cuya rebotica debió escribirse este artículo.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LOS LÍMITES A LA LEY DE PRESUPUESTOS EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL.—III. LA POSICIÓN DE LA LEY DE PRESUPUESTOS EN EL SISTEMA DE FUENTES.—IV. LAS CONSECUENCIAS DE LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL.

I. INTRODUCCION

Si nos guiáramos por el criterio común entre los civilistas para considerar que una determinada doctrina se ha convertido en jurisprudencia —es decir, que ésta haya sido «de modo reiterado» establecida por el Tribunal Supremo «al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del Derecho» (art. 1.6 del Código Civil)—, no cabe duda de que la aparición de las Sentencias del Tribunal Constitucional 178/1994 y 195/1994 ha supuesto la conversión en jurisprudencia constitucional, entendida como fuente que «complementará el ordenamiento jurídico», de las tesis que sobre la Ley de Presupuestos se mantuvieron en la Sentencia 76/1992 (2).

(1) Un comentario a algunos de los aspectos de las Sentencias 76/1992, 178/1994 y 195/1994 del Tribunal Constitucional. Este estudio ha podido realizarse gracias a la colaboración de Yolanda Gómez Lugo, que trabajó bajo mi dirección en estos temas, becada por el programa DECCO del Ministerio de Educación y Ciencia. Ni que decir tiene que le estoy muy agradecido y que los posibles fallos son sólo responsabilidad del autor.

(2) Pueden considerarse así superadas las cautelas con que M. J. Gallardo acogía la Sentencia 76/1992 diciendo, entre otras cosas, que «la indefinición de los conceptos utilizados por la STC unida a la ambigüedad del criterio en ella propuesto imprime un carácter de provisionalidad a la línea argumentativa de la misma que resulta, de este modo, de aplicación únicamente al supuesto en ella planteado y resuelto» y que «esta STC de 14 de mayo de 1992 no tiene más valor

Pasado ya algún tiempo desde que se dictaron, parece oportuno reflexionar críticamente sobre su corrección y, algo quizá más importante, sobre los efectos que han tenido sobre la técnica legislativa dichos pronunciamientos, fijándonos principalmente en la respuesta del legislador a las limitaciones que dichas sentencias le imponen y viendo si la controvertida doctrina —no se olvide que en todas las sentencias hubo votos particulares— ha conseguido los objetivos que se fijó o se ha quedado en una simple llamada de atención a nuestras Cortes Generales que éstas han burlado respondiendo con un formalismo digno de mejores causas, como podría deducirse del hecho de la aprobación, al lado de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995 (Ley 41/1994, de 30 de diciembre; *BOE* de 31 de diciembre de 1994), de una Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social (Ley 42/1994, de 30 de diciembre; publicada en el mismo *BOE* que la anterior), en la que se recoge, como dice el preámbulo de la primera, «la regulación de materias, que aun siendo instrumento eficaz para el cumplimiento de los objetivos de la política del Gobierno, su inclusión en la Ley Anual de Presupuestos pudiera ser discutida».

Queremos preguntarnos, por tanto, principalmente, dos cosas: primero, si son correctas constitucionalmente las limitaciones impuestas a la Ley de Presupuestos por las sentencias que hemos citado, o, por el contrario, el Tribunal ha introducido una complicación innecesaria en nuestro sistema de fuentes creando una nueva categoría de ley, complicación que además cabe dudar que tenga base en nuestro texto constitucional; y segundo, si han resultado efectivas o han sido simplemente acatadas, pero desactivadas, en cuanto a algunos de sus efectos por la práctica legislativa que se ha dado con posterioridad a las mismas.

Ahora bien, convendría no adelantar las conclusiones y empezar por el

que el de una mera decisión singular para un caso único» («El ámbito extrapresupuestario de la ley de presupuestos. ¿Comienza su reducción?», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 80, 1993, pág. 726). Parece que el Tribunal está dispuesto a profundizar en la línea que marcó en su momento y las críticas de esta autora a la «imprecisión del criterio propuesto por el TC y la ambigüedad de los términos en que lo expresa» (pág. 728) no tienen en cuenta la necesaria flexibilidad de la argumentación propia de todo órgano jurisdiccional, más si éste es un Tribunal Constitucional, que no puede a veces ir más allá de lo que su peculiar posición en el ordenamiento jurídico le impone.

Más adecuado es, sin duda, el criterio de Rodríguez Bereijo, que, refiriéndose al tema que nos ocupa, afirmó que «el Tribunal no debe hacer pronunciamientos doctrinales en sus sentencias, sino examinar cada caso» (L. MARTÍN-RETORTILLO, A. RODRÍGUEZ BEREIJO y otros: *La eficacia temporal y el carácter normativo de la Ley de Presupuestos Generales del Estado*, Madrid, 1989, pág. 55).

principio, es decir, la exposición de la doctrina que contienen las tres sentencias que son objeto de nuestro análisis.

II. LOS LIMITES A LA LEY DE PRESUPUESTOS EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

Es un hecho indudable que la Ley de Presupuestos (3) se había convertido, en la práctica previa a las sentencias que estamos comentando, en una especie de cajón de sastre (4) en el que se introducían normas de todo tipo que resultaban aprobadas gracias a las peculiaridades del procedimiento y a las presiones a las que los parlamentarios se veían sometidos con el fin de que antes del 31 diciembre de cada año apareciesen en el *BOE* las previsiones de gastos e ingresos del Estado para el año siguiente. Como dijo Menéndez Moreno, «un recorrido... por las normas de la parte dispositiva de las leyes de Presupuestos Generales del Estado aparecidas con posterioridad a la vigente Constitución española pone de manifiesto, no sin asombro, la variedad y número de disposiciones que, sin relación directa con la materia presupuestaria, se recogen en la llamada parte dispositiva de los Presupuestos» (5).

(3) Un breve análisis de los problemas generales que plantea este tipo de ley, muchos de los cuales no se abordarán aquí, en F. CASANA: voz «Ley de Presupuestos», en *Enciclopedia Jurídica Básica*, tomo III, Madrid, 1995, págs. 4003 y sigs. El clásico siempre citado es PAUL LABAND: *El Derecho presupuestario*, Madrid, 1979 (e. o. de 1871), publicado en castellano con un muy interesante estudio preliminar de A. Rodríguez Bereijo, autor que ha hecho otras aportaciones al problema, entre las que cabe destacar el artículo «Sobre técnica jurídica y Leyes de Presupuestos», en *Estudios de Derecho y Hacienda. Libro homenaje a Cesar Albiñana*, vol. I, Madrid, 1987, y, por supuesto, su reciente estudio «Jurisprudencia constitucional y Derecho presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes», en *REDC*, núm. 44, págs. 9 y sigs., que contiene además una completa nota bibliográfica.

(4) El primero, que yo sepa, en utilizar esta expresión fue Bravo de Laguna en su aportación al debate recogido en L. MARTÍN-RETORTILLO y otros: *Op. cit.*, nota 2, pág. 48. Lo ha hecho después GIL CREMADES en su artículo «Ley de Presupuestos y seguridad jurídica», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 27, 1992, pág. 95, que cita a su vez a F. TOMÁS Y VALIENTE: «La codificación, de utopía a técnica vulgarizada», en *Códigos y Constituciones (1898-1978)*, Madrid, 1989, pág. 123. RODRÍGUEZ BEREIJO hablaba de ley ómnibus en «Sobre técnica...», cit., nota 3, pág. 647, y L. MARTÍN-RETORTILLO de «carro de supermercado» en su aportación a «La eficacia...», cit., nota 2, pág. 27.

(5) En su libro *La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado*, Valladolid, 1988, pág. 78. Hasta 1985 puede verse el análisis de esta práctica que hace V. QUEROL en su artículo «Las modificaciones legislativas mediante el articulado de las leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 23, 1985, donde afirma (pág. 102) que «las leyes anuales de presupuestos se han utilizado en el pasado y se

Bajo el «síndrome de la zambomba», como lo definió un diputado de la oposición en los años ochenta, pocos eran los que en pleno período navideño se paraban a revisar en profundidad las múltiples medidas que, basándose en su relación con los objetivos económicos del Gobierno, relación en muchos casos más bien lejana, se introducían en la Ley de Presupuestos modificando todos los sectores del ordenamiento jurídico, tuvieran o no algo que ver con los contenidos clásicos de una norma de este tipo. Llegó a ser necesaria e inexcusable para todos los operadores jurídicos la lectura a fondo de un texto normativo al que sólo le faltaba a veces modificar leyes orgánicas o introducirse en campos tan ajenos al derecho presupuestario como el civil o procesal.

Repasar cuidadosamente las Leyes de Presupuestos constitucionales, es decir, a partir de la de 1979, nos demostraría cómo poco a poco el legislador va encontrando cada vez más cómodo introducir en ellas todas las normas que quiere aprobar con celeridad, tengan o no que ver con el objetivo fundamental de las mismas.

Contra esta realidad, que hay que calificar cuando menos de curiosa, se alzan las sentencias repetidamente citadas, cuya doctrina pasamos a exponer (6).

En primer lugar, hay que decir que las limitaciones a la Ley de Presupuestos que se expresan por primera vez con toda claridad en la Sentencia 76/1992 venían gestándose en otras decisiones del Tribunal Constitucional sobre estos temas, como las SSTC 27/1981, 84/1982, 63/1986, 65/1987, 126/1987, 134/1987 y 65/1990. En ellas, el Tribunal fue lanzando advertencias al legislador de lo que podía ocurrir si continuaba actuando de la manera que hemos comentado y perfiló su doctrina sobre la Ley de Presupuestos.

Pero es en la STC 76/1992, y concretamente en su Fundamento Jurídico 4.^ª), en el que se hace una exposición clara y rotunda de lo que opina sobre el problema, lo que nos ahorra el estudio y la cita de las decisiones anteriores en aras de la brevedad (7). Allí se afirma textualmente que «las leyes

siguen utilizando en la actualidad para cualquier modificación en cualquier campo legislativo, con escasas limitaciones, y para la creación de normas nuevas en relación con todo tipo de cuestiones». En el mismo artículo hay referencias a las añejas críticas a estas prácticas de autores como Fábregas y Gutiérrez del Alamo (pág. 106) y se recogen multitud de ejemplos de las mismas (págs. 109 y sigs.).

(6) Hay otras sentencias, recientes e interesantes, sobre materia presupuestaria como la 237/1992 y la 116/1994, pero no abordan tan directamente la materia que nos preocupa como las que son objeto de este comentario.

(7) Además, hay que reconocer que las sentencias anteriores no eran lo suficientemente contundentes, por lo que, por ejemplo, R. Falcón pudo escribir que «en resumidas cuentas, la Ley de Presupuestos, además de la materia presupuestaria en sentido estricto, tiene abierto un amplio

anuales de Presupuestos tienen un contenido mínimo, necesario e indisponible... constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos, y un contenido posible, no necesario y eventual, que puede afectar a materias distintas a ese núcleo esencial constituido por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos... Este contenido eventual sólo tiene cabida dentro de límites estrictos y... ni tal inclusión puede desvirtuar el contenido primordial que caracteriza a dicha ley, ni de ella se sigue que dichas materias hayan de formar necesariamente parte de su contenido y no puedan ser reguladas por una ley ordinaria», para concluir más adelante que «para que la regulación, por una Ley de Presupuestos, de una materia distinta a su núcleo mínimo, necesario e indisponible (previsión de ingresos y habilitación de gastos) sea constitucionalmente legítima es necesario que esa materia tenga relación directa con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto o con los criterios de política económica de la que ese Presupuesto es el instrumento y que, además, su inclusión en dicha ley esté justificada, en el sentido de que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno.

El cumplimiento de estas dos condiciones resulta, pues, necesario para justificar la restricción de las competencias del poder legislativo, propia de las Leyes de Presupuestos, y para salvaguardar la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9.3 CE, esto es, la certeza del Derecho que exige que una ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de Presupuestos Generales, no contenga más disposiciones que las que corresponde a su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE)».

Las Sentencias 178/1994 y 195/1994 reiteran esta doctrina en sus Fundamentos Jurídicos 5.º y 2.º, respectivamente, que reproducen los razonamientos recogidos anteriormente.

Basándose en esta postura, el Tribunal anuló por inconstitucionales en las tres decisiones a las que nos hemos referido las regulaciones en la Ley de Presupuestos del artículo 130 de la Ley General Tributaria, referente a la autorización judicial para la entrada en el domicilio del deudor tributario; la supresión de las Cámaras de la Propiedad Urbana, y el último inciso del artículo 111.3 y el primer apartado del artículo 128.5 de la Ley General Tributaria, referentes a diversas facultades de la Administración tributaria. En los tres casos se consi-

campo de actuación, pues una vez admitida la regulación por esta vía de materias conexas, como hace el Tribunal Constitucional, sólo en casos extremos puede resultar operativa la prohibición de que se incluyan en la mencionada ley materias sin trascendencia presupuestaria. ¿Qué materia no la tiene?» (*Límites materiales y temporales de la parte dispositiva de la Ley de Presupuestos*, publicado en AA. VV.: *Las Cortes Generales*, vol. II, Madrid, 1987, pág. 960).

deró que dichas materias no eran propias de una Ley de Presupuestos, incurriéndose al incluirlas en la misma en un vicio formal que hacía que debieran considerarse como nulas.

Pero no son evidentemente las circunstancias concretas de cada caso —discutidas, por otra parte, en las dos últimas sentencias en sendos votos particulares del magistrado don Vicente Gimeno Sendra, con la adhesión en la 178/1994 de don Miguel Rodríguez-Piñero— las que nos interesan aquí, dado que supondrían entrar en disquisiciones para las que sinceramente no nos sentimos capacitados. Lo que pretendemos comentar son, por un lado, las implicaciones que para nuestro sistema de fuentes tienen estos fallos del Tribunal Constitucional con la creación prácticamente de un nuevo tipo de ley, la de Presupuestos, que ve limitado su campo de actuación, y por otro, cuáles han sido las consecuencias prácticas de dicha doctrina. Entremos sin más en el primero de los temas.

III. LA POSICION DE LA LEY DE PRESUPUESTOS EN EL SISTEMA DE FUENTES

No es preciso hacer aquí más que una referencia sumaria al alto grado de complejidad de nuestro sistema de fuentes, provocado por la aparición de instrumentos como el de la Ley Orgánica, por poner sólo un ejemplo, que han provocado verdaderos quebraderos de cabeza a la doctrina jurídica española. Esta complejidad es evidentemente producto de una situación en la que los instrumentos clásicos de producción de normas jurídicas no bastan y se considera necesario introducir nuevas fórmulas que respondan a necesidades fuertemente sentidas. El tema de las fuentes se ha convertido, por todo ello, en uno de los más importantes, como por cierto ya era clásico en el mundo académico, del estudio de nuestro ordenamiento jurídico y a él han dedicado sus mejores esfuerzos muchos de nuestros más brillantes juristas, entre los que no faltan desde luego algunos de nuestros más arriesgados constitucionalistas (8). Y decimos arriesgados porque pocos temas hay que necesiten más de sutiles cons-

(8) Por citar los más significativos, siempre limitándonos a nuestra asignatura y sin por ello despreciar las aportaciones de laboristas como Alonso Olea o administrativistas como Santamaría Pastor, podemos referirnos, por orden de aparición, a J. PÉREZ ROYO: *Las fuentes del Derecho*, 4.ª ed., Madrid, 1988; IGNACIO DE OTTO: *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, 1987, y F. BALAGUER CALLEJÓN: *Fuentes del Derecho*, tomo I, Madrid, 1991; tomo II, Madrid, 1992. Las aportaciones de RUBIO LLORENTE al tema, antes dispersas, están ahora afortunadamente recogidas en *La forma del poder*, Madrid, 1993, págs. 289 y sigs., destacando para el asunto que nos ocupa su artículo titulado «Principio de legalidad».

trucciones doctrinales que la teoría de las fuentes, sobre todo a consecuencia de la complejidad apuntada con anterioridad. En él es evidentemente muy fácil equivocarse o sostener posturas poco fundamentadas.

Este interés por las fuentes del Derecho en nuestra doctrina constitucional no se ha extendido a la Ley de Presupuestos, de la que sólo algunos autores se han ocupado después de la Sentencia 76/1992 (9), pero que no ha sido tenida en cuenta en las exposiciones generales, quizá porque las más conocidas son anteriores a la misma. Y, sin embargo, no cabe duda de que se trata de uno de los instrumentos más peculiares de nuestro ordenamiento jurídico y, por tanto, está necesitado de un análisis en profundidad que aclare todos los problemas que plantea.

Expresión del «control sobre la Bolsa» de la institución parlamentaria es una fuente que presenta unas características que la distinguen del resto de las leyes hasta al punto de que, a mi juicio, puede hablarse de un tipo especial de las mismas (10). Desde su procedimiento de elaboración a su contenido, pasando por el control de su cumplimiento —uno de los aspectos más importantes a la hora de afirmar las competencias parlamentarias en la materia y especialmente descuidado hasta ahora en nuestra práctica constitucional—, nos hallamos ante una serie de rasgos que hablan bien a las claras de que estamos ante una fuente que cabe diferenciar entre las que se acogen al nombre genérico de ley.

Lo que ha hecho precisamente la jurisprudencia constitucional a la que nos referimos es afirmar que de la función constitucional de la Ley de Presupuestos

(9) Los comentarios a la Sentencia 76/1992 que he podido manejar son: F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ: «Sobre la ley de presupuestos y sus límites constitucionales», en *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, núm. 224, 1993; R. GIL CREMADES: *Op. cit.*, nota 4; M. J. GALLARDO CASTILLO: *Op. cit.*, nota 2; P. GONZÁLEZ SALINAS: «El límite a la libertad de la configuración normativa del legislador en el ámbito de las Leyes de Presupuestos», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 76, 1992; A. M. JUAN LOZANO: «Inviolabilidad del domicilio y límites materiales de la Ley de Presupuestos...», en *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 76, 1992; J. RAMALLO MASSANET: «Modificación de la LGT...», en *Crónica Tributaria*, núm. 64, 1992; E. DE MIGUEL: «¿Qué es lo que puede regular la ley de presupuestos?», en *REDF*, núm. 83, 1994; P. HERRERA y A. DE PRADA: «Los preceptos de la LGT modificados...», en *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, núm. 227, 1993; A. JIMÉNEZ DÍAZ: «La Ley de Presupuestos...», en *REDF*, núm. 83, 1994, y el comentario de RAMÓN PUNSET: «Crónica de jurisprudencia constitucional», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 5, 1993. El tema de la Ley de Presupuestos ha sido, sin embargo, hace ya tiempo, tratado por especialistas en Derecho financiero. Nos referimos, desde luego, a A. MENÉNDEZ MORENO: *Op. cit.*, nota 5, y a F. ESCRIBANO: *Presupuestos y Constitución*, Madrid, 1981, en especial sobre el caso actual español, págs. 231 y sigs.

(10) CAAMAÑO habla de ley «especial y especializada», en *op. cit.*, nota 9, pág. 337.

se deducen limitaciones en cuanto a su contenido y que, por ello, frente a lo que ocurre con otros tipos de leyes, ésta ha de ceñirse a lo que la Constitución prevé para ella: la aprobación de los ingresos y gastos del Estado y las materias íntimamente conectadas con la misma. Se ha afirmado, por tanto, mediante las declaraciones del Tribunal de las que dimos noticia muy brevemente en el apartado anterior, la existencia de un tipo de ley, la de Presupuestos, caracterizada porque no puede ir más allá de lo que es su tarea principal. Esto choca evidentemente con el entendimiento tradicional de los problemas conectados a la posición de la ley en el ordenamiento jurídico y para algunos, entre los que se encuentran los redactores de algunos de los votos particulares a las sentencias que se comentan, no puede deducirse de la Constitución. Por citar uno de los textos en los que se exponen con toda claridad estas ideas, sustentadas por los magistrados López Guerra y Cruz Villalón, podemos reproducir parte de los argumentos del primero en su voto particular a la Sentencia 76/1992, en el que afirma, entre otras cosas, que la opinión de la mayoría «representa una restricción injustificada y sin base constitucional suficiente de la potestad legislativa que a las Cortes Generales reconoce el artículo 66.2 de la Constitución española», y que «dado el reconocimiento expreso de esa potestad, que se establece con alcance general, y sin que se establezcan ámbitos exentos a la misma, toda restricción a su ejercicio o toda cualificación a la forma de ejercerla deberá derivar de una definida previsión constitucional (bien explícita, bien directa e inequívocamente derivada del texto constitucional) en cuanto excepción a una atribución en principio universal e ilimitada. A falta de esta previsión, no cabrá considerar que una norma legislativa resulta viciada de inconstitucionalidad en virtud del tipo de materias sobre las que verse, por más que pueda sujetarse a críticas desde la perspectiva de su adecuación técnica, o de su acomodación a las categorías doctrinales predominantes». Más adelante sostiene que «la Constitución únicamente establece una exclusión expresa respecto al contenido de la Ley de Presupuestos, es decir, la prevista en el apartado 7.º del artículo 134, referente a la creación de tributos, que habrá de llevarse a cabo mediante ley tributaria sustantiva... El legislador, pues, en cuanto al contenido de la ley presupuestaria, se halla sujeto a dos mandatos explícitos: ha de incluir los Presupuestos con los requisitos del artículo 134.2 CE y no podrá crear tributos (art. 134.7 CE). Dentro de estos límites, ningún precepto expreso hay en la Constitución que impida a las Cortes, en el uso de su potestad legislativa, introducir en la Ley de Presupuestos aquellas disposiciones que estimen de conveniente inclusión por su relación con la materia presupuestaria o con la orientación de la política económica».

Creemos que la longitud de la cita viene justificada por la calidad de los argumentos que en ella se exponen, como, por otra parte, cabía esperar de la com-

petencia indudable de quienes sostienen la opinión de que, aun existiendo límites al contenido de la Ley de Presupuestos, éstos no son los que se deducen de la doctrina mayoritaria, sino unos mucho más modestos que se concretan en la obligación para la misma de contener la previsión de los ingresos y gastos del Estado y de no crear tributos. Dichos límites bastarían evidentemente para sostener el carácter peculiar de ésta, pero, como ya sabemos, la jurisprudencia constitucional ha ido mucho más allá afirmando que de sus peculiaridades procedimentales y del principio de seguridad jurídica reconocido en la Constitución se derivan otros que recortan mucho más la libertad del legislador, obligándole a no usar la Ley de Presupuestos como lo había hecho hasta la Sentencia 76/1992, es decir, como un instrumento normativo en el que podían incluirse prácticamente todo tipo de materias.

La pregunta que, a nuestro juicio, es preciso hacerse a estas alturas es si el Tribunal Constitucional se ha limitado en sus sentencias ya citadas a recoger lo que era una exigencia constitucional o, por el contrario, ha creado unas limitaciones que ni están en la Constitución ni pueden deducirse de la misma, quizá impulsado por la necesidad de poner coto a lo que, esto lo creemos sin ningún tipo de dudas, puede considerarse como una práctica incorrecta y perturbadora desde el punto de vista de la técnica jurídica. En otras palabras, es posible plantearse el problema de si lo que se hace con la jurisprudencia que comentamos es afirmar que está en la Constitución una serie de exigencias más propias del buen hacer y de la corrección o adecuación a lo que puede considerarse como académicamente —entendida la academia en un sentido amplio— bien hecho. Parece que a la gran mayoría de los especialistas les repugnaba la práctica que se frena con estas sentencias, pero la cuestión no es si se trataba de una práctica inadecuada, criticable (11), impropia de un Estado de Derecho o todo lo que se quiera.

El problema es si era una práctica inconstitucional, porque no está de más recordar que el Tribunal tiene como límite claro a su actividad el de la defensa de la Constitución y que no puede ir más allá; no puede, evidentemente, crear de la nada reglas que se impongan al resto de los operadores jurídicos, y si hace tal cosa, se está extralimitando, aun cuando todos podamos estar de acuerdo

(11) Criticada, por ejemplo, por el Consejo de Estado en su memoria de 1986, en la que se afirmaba que «la penetración capilar de la Ley de Presupuestos sobre regímenes jurídicos sustantivos, con amparo de ley formal, lleva consigo serias distorsiones: primero, por las exigencias temporales y consiguiente perentoriedad a que está sujeta la Ley de Presupuestos; segundo, por la especialidad de su tramitación en la fase gubernativa (previsiones de la Ley General Presupuestaria) y en la parlamentaria (previsiones de los Reglamentos de las Cámaras); tercero, en fin, porque enfrenta, en planos no homogéneos, lo económico y lo jurídico». Citado por MENÉNDEZ: *Op. cit.*, nota 5, pág. 82.

con los efectos beneficiosos de dichas reglas. En eso reside su miseria y su grandeza, miseria y grandeza sobre las que se han escrito páginas mucho más autorizadas que esta breve referencia y que constituyen uno de los temas de permanente reflexión del constitucionalismo de nuestros días. Se trata de un órgano que tiene encomendada la misión de que no se viole el texto constitucional. Pero sólo eso; para otras tareas, el ordenamiento dispone de otros mecanismos, y por ello no conviene que, si no quiere faltar gravemente a su misión, el Tribunal se extralimite afirmando que están en la Constitución prohibiciones o reglas que sólo existen, por ejemplo, en la opinión mayoritaria de la doctrina o de la comunidad jurídica, porque si hace tal cosa estaría atentando gravemente contra los principios en los que basa su legitimidad para actuar (12).

Por todo ello, es preciso plantearse si los límites a la Ley de Presupuestos que imponen las sentencias comentadas pueden deducirse de la Constitución o bien los crea, sin base alguna en la misma, el Tribunal. La respuesta a esta cuestión no es sencilla. Parece claro que si nos aferráramos a un estricto formalismo y exigiéramos declaraciones explícitas en el sentido de limitar el contenido de la Ley de Presupuestos (13), éstas sólo se encuentran en el texto cons-

(12) Es interesante lo que dice A. JIMÉNEZ DÍAZ: *Op. cit.*, nota 9, pág. 328. Según este autor, «por más que podamos compartir la generalizada sensación de que era preciso poner límite a la desordenada regulación que las leyes de Presupuestos incluían cada año, la cuestión es si ese límite debió establecerlo el Tribunal Constitucional, como límite supuestamente derivado de la Constitución, o si, por el contrario, correspondía al propio legislador hacerlo en un ejercicio de autorrestricción».

(13) Como las que hay en otros países o las que hubo en tiempos en España. Así, por empezar por el nuestro, puede citarse el artículo 37 de la Ley de Administración y Contabilidad Pública de 1911, que disponía que: «En ningún caso se podrán dictar leyes nuevas ni modificar las vigentes por medio de preceptos contenidos en el articulado de las Leyes de Presupuestos», aunque como dijo en su día Fábregas, «las limitaciones que impone este artículo al contenido del articulado de las Leyes de Presupuestos se desatienden reiteradamente»; citado por E. GONZÁLEZ GARCÍA: «Relaciones entre norma tributaria y norma presupuestaria», en AA. VV.: *Las Cortes Generales*, vol. II, Madrid, 1987, pág. 1310. La resurrección de esta norma, vigente hasta finales de los cincuenta, no parece el objetivo de la mejor doctrina. Así, Rodríguez Bereijo afirmó en su día que «hoy realmente no se puede dejar a un Gobierno en el manejo de la economía con las manos tan atadas como las que se desprendería de una configuración de la Ley de Presupuestos, como la que estaba pensando la Ley de Administración y Contabilidad de 1911»; en *op. cit.*, nota 2, pág. 92. En el nivel constitucional, pueden recordarse el artículo 81 del Proyecto de 1929, que decía: «Las Leyes de Presupuestos no podrán contener precepto ninguno que no haga referencia a la materia de ingresos y gastos o a la de su recaudación o gestión», y el artículo 116 de la Constitución de 1931, que dispuso que: «La Ley de Presupuestos, cuando se considere necesaria, contendrá solamente las normas aplicables a la ejecución del Presupuesto a que se refiere.» La historia de las tortuosas relaciones en España en esta materia puede ampliarse en F. ESCRIBANO LÓPEZ: *Op. cit.*, nota 9, págs. 68 y sigs.

tucional en cuanto a la prohibición de crear tributos (art. 134.7), de modo que dicha ley podría, teóricamente, incluir todo tipo de normas excepto las que se dedican a dicha tarea; pero también resulta claro que del artículo 134 puede deducirse que el constituyente, al configurar este instrumento normativo, nunca pensó en que pudiera convertirse en el medio para aprobar cualquier medida y sí dotó al mismo de una serie de peculiaridades que el legislador ordinario debe respetar. En ese sentido, cuando se habla de Ley de Presupuestos en nuestra Constitución, haciendo referencia a la misma en distinta sede de la que se dedica a la elaboración de las leyes, se nos está implícitamente diciendo que nos hallamos ante una norma especial caracterizada sobre todo por un procedimiento temporalmente limitado (tres meses), aun cuando sea también cierto que el Parlamento no está jurídicamente obligado a cumplir dichos plazos e incluso se le brinda la posibilidad de prorrogar los Presupuestos del ejercicio anterior (art. 134.4 CE) dedicando más tiempo al examen de los que se le han presentado. De la ubicación en el artículo 134 CE y de sus especialidades procedimentales, así como del hecho de que cuando se habla de Ley de Presupuestos se nos está remitiendo con toda claridad a una norma que tiene un contenido preciso —previsión de ingresos y gastos—, puede deducirse, superando un planteamiento que sería a mi juicio excesivamente formalista, que el constituyente no pudo querer, aun cuando no lo dijera explícitamente, que la misma se aprovechara para introducir en el ordenamiento jurídico modificaciones que nada o sólo muy remotamente tengan que ver con lo que normalmente se entiende como Presupuestos. Hay base en la redacción de las normas constitucionales, en tanto en cuanto éstas integran una opinión común que no hace falta recoger de manera explícita porque no se haría con ello más que complicar innecesariamente el texto de la Constitución, para considerar que el legislador es en esta materia un legislador limitado y que, por tanto, la teoría elaborada por nuestro Tribunal no es una invención del mismo desligada de toda base normativa y producto de un afán de ordenar la realidad de acuerdo con esquemas aca-

El ejemplo extranjero más claro es el alemán, en donde el artículo 110.4 LFB dispone que: «No deberán incluirse en la ley de presupuestos más que aquellas disposiciones que se refieran a los ingresos y gastos de la Federación y al período para el que fuere aprobada la ley de presupuestos...» El análisis más completo del problema en este país sigue siendo, aparte de los comentarios a la ley fundamental, y a pesar del tiempo transcurrido, el libro de A. VON PORTATIUS: *Das haushaltsrechtliche Bepackungsverbot*, Berlín, 1975.

En Francia también existen limitaciones a la *loi de finances*, en especial la prohibición de los llamados *cavaliers budgétaires*, esto es, la inclusión en la misma de normas que no tienen relación con los presupuestos. Puede verse L. FAVOREAU y L. PHILLIP: *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, 7.^a ed., París, 1993, págs. 330 y sigs., y también AVRIL y GICQUEL: *Droit parlementaire*, París, 1988, pág. 178.

démicos, sino que puede deducirse más que de normas constitucionales explícitas, que es evidente que no las hay, de los perfiles que varias de las reglas que regulan la Ley de Presupuestos dibujan para la misma o, por decirlo con las palabras de López Guerra ya citadas, pueden directa e inequívocamente derivarse del texto constitucional.

La Ley de Presupuestos es, como se dice en el Fundamento 4.ºa) de la Sentencia 76/1992, «una ley de contenido constitucionalmente definido» y no debe contener «más disposiciones que las que corresponde a su función constitucional». Otra cosa sería dejar en manos del legislador la posibilidad de introducir en ella cualquier tipo de norma, y esto no sólo debe considerarse como poco elegante o incorrecto desde el punto de vista de la técnica jurídica, sino que aparece como abiertamente contrario a nuestra norma suprema debido precisamente a esa función constitucional de la misma. Como escribió en su momento Menéndez Moreno, la referencia que en el artículo 134.2 «se hace a la inclusión en los Presupuestos Generales del Estado de la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal, debe interpretarse como un mandato dirigido a perfilar positiva y negativamente (esto es, exigiendo y limitando a la vez) el contenido de las leyes presupuestarias y, con ello, limitando la posible regulación de sus partes dispositivas» (14).

Hay que decir aquí que el Tribunal utiliza para basar sus construcciones dos datos importantes: por una parte, la seguridad jurídica, principio del ordenamiento constitucionalizado en el artículo 9.3 (15); por otra, la restricción de las competencias del poder legislativo que supone el procedimiento presupuestario.

En ambos casos, una interpretación formalista de los mismos llevaría a rechazar los argumentos de la sentencia porque cabría razonar que las prácticas habituales ni afectaban a la seguridad jurídica ni restringían las competencias parlamentarias. Es cierto que las normas en las que las Cortes se extralimitaban

(14) En *op. cit.*, nota 5, pág. 85.

(15) Según GIL CREMADES, «no cabe sino congratularse de que el Tribunal se haya tomado el derecho (*sic*) constitucional a la seguridad jurídica tan en serio» (*op. cit.*, nota 4, pág. 100). Sobre el valor de estos principios, véanse, recientemente, las hasta cierto punto desazonantes reflexiones de RUBIO LLORENTE en su prólogo al libro del que es coautor *Derechos fundamentales y principios constitucionales (Doctrina jurisprudencial)*, Barcelona, 1995, especialmente la página XIX, donde afirma que «como hipótesis para lanzarla y remover las aguas me atrevo a decir que esa proclamación está tan fuera de significado normativo real como la proclamación (o propugnación) de valores del artículo primero».

Es también de cita obligada el libro de M. BELADÍEZ: *Los principios jurídicos*, Madrid, 1994, en donde puede encontrarse una reflexión reciente y bien documentada sobre el problema y una buena orientación bibliográfica.

en sus competencias, según la doctrina del Tribunal, venían siendo publicadas y promulgadas «en el modo usual», como nos recuerda López Guerra en su ya citado voto particular, y que, por tanto, no se podía alegar su desconocimiento o su carácter casi secreto, pero es también claro que un entendimiento amplio del principio de seguridad jurídica exige que se guarden ciertas formas habituales en los procesos de producción normativa, formas que pueden considerarse como integradas en dicho principio y que excluyen que en una ley del tipo de la de Presupuestos se aborden materias completamente ajenas a la misma, como podría hacerse si se la considerara como una ley más que sólo debiera cumplir con los requisitos habituales de éstas. Poniéndonos en un supuesto extremo, si el principio de seguridad jurídica se entendiera de una manera absolutamente formalista podría concentrarse toda la legislación de un año en la Ley de Presupuestos, que incluiría así todo tipo de normas sin que pudiera oponérsele tacha alguna, ya que evidentemente no tendría por qué dejar de cumplir con los requisitos habituales en la legislación. Es evidente que nuestra conciencia de juristas se rebelaría contra tal situación y que el principio de seguridad jurídica bien entendido incluye este rechazo a ciertas prácticas que no sólo son poco elegantes, sino que chocan directamente con lo que se entiende que debe ser habitual en un Estado de Derecho y, por tanto, no hace falta recoger exhaustivamente en el texto constitucional, pudiendo recurrirse a su inclusión indirecta a través de los principios jurídicos, normas perfectamente correctas en las constituciones de estructura abierta como la española, en la que, como por otra parte ocurre en todos los textos legales, hay enunciados lingüísticos que remiten a lo que el común de los mortales entienden por algo, y no creemos que pueda entenderse como una situación de seguridad jurídica aquella en la que se incluyan en la Ley de Presupuestos normas propias de la codificación civil, por poner un ejemplo.

También por Ley de Presupuestos se entiende generalmente algo que tiene poco que ver con una norma que contenga la regulación de la inviolabilidad del domicilio o la prelación de créditos y ese común modo de entender las cosas puede considerarse como incluido en un texto constitucional que habla de seguridad jurídica y que distingue a este instrumento normativo del resto de las leyes haciendo del mismo un tratamiento diferenciado. No hacemos aquí, en el fondo, más que propugnar que las normas, como impone el artículo 3.1 del Código Civil, se interpreten en relación con su contexto, y es claro que en este caso el contexto de las normas constitucionales remite a un concepto de Presupuestos que excluye de esta ley reglas de contenido ajeno al habitual en la misma.

En cuanto a la restricción de las competencias parlamentarias en el procedimiento de aprobación de la Ley de Presupuestos, de nuevo conviene adoptar una perspectiva no formalista si se quiere ver hasta qué punto existe base en

nuestra Constitución para la postura mayoritaria de nuestra jurisprudencia constitucional. Es verdad que si se examinan las especialidades de nuestro procedimiento presupuestario (arts. 133 a 135 RC y 148 a 151 RS) (16) no parece que en las mismas se limite la capacidad de discutir las que podríamos llamar «normas extrapresupuestarias de la Ley de Presupuestos», ya que aquéllas se refieren sobre todo a la imposibilidad de proponer aumentos de créditos o minoración de ingresos, sin que conste que haya que apartarse del procedimiento habitual de discusión de las leyes a la hora de debatir el tipo de medidas de las que nos venimos ocupando. Esto llevó a que en el ya citado voto particular el magistrado López Guerra dijera que los requisitos del procedimiento presupuestario «no resultan de aplicación al artículo que se cuestiona, y no hay datos que permitan suponer en modo alguno que el legislador haya podido ver reducida su capacidad de examen de la norma de que se trata, de formulación de enmiendas, y de discusión y votación en Pleno y Comisiones».

Pero también parece evidente que una cosa es la formulación de las normas reglamentarias entendidas en sus términos estrictos y otra la realidad del debate presupuestario marcado sobre todo por la premura de tiempo, por la necesidad de aprobar la ley antes del 31 de diciembre, evitando así la prórroga del texto del año anterior, especie de sacrilegio para lo que se considera un buen funcionamiento del Estado en su conjunto. A esta necesidad se subordinan otros valores en presencia, y de ello son expresión normas como la del artículo 134.3 RC, que pone en manos del presidente de la Cámara y de la Comisión, de acuerdo con sus respectivas Mesas, la posibilidad de «ordenar los debates y votaciones en la forma que más se acomode a la estructura del Presupuesto».

Dado que, como se nos ha enseñado y debemos repetir, «las normas se interpretarán... en relación con el contexto... y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas...» (art. 3.1 CC), no es posible cerrar los ojos ante el fenómeno que supone la inclusión en una ley que se discute en unas circunstancias muy especiales de normas que merecen que a las mismas se les aplique al menos el procedimiento legislativo ordinario, sin mezclar la ineludible necesidad de aprobar el monto de los gastos e ingresos estatales con otras medidas necesitadas de un estudio más reposado y que, no lo olvidemos, en circunstancias normales serían discutidas por Comisiones distintas de la de Presupuestos. Cuando en la Constitución se habla de Presupuestos y se le dedica un artículo de la misma a la ley que

(16) Sobre el tema, véase A. GARCÍA MARTÍNEZ: *El procedimiento legislativo*, Madrid, 1987, págs. 279 y sigs. También los artículos contenidos en AA. VV.: *Funciones financieras de las Cortes Generales*, Madrid, 1985, y L. M. CAZORLA: *Posibilidades de evolución del procedimiento parlamentario presupuestario actual*, en A. FIGUEROA y J. C. DA SILVA (coords.): *Parlamento y Derecho*, Vitoria, 1991, págs. 404 y sigs.

los aprueba está claro que a dicha ley, a la que se le está imponiendo un procedimiento especial, se le da además un contenido determinado: la aprobación de los ingresos y gastos del Estado. Las especialidades procedimentales, que si vamos más allá de una visión formalista de las cosas es indudable que existen, están justificadas sólo para la aprobación del núcleo de los Presupuestos y no para cambiar otros sectores del ordenamiento que un cabal entendimiento de la potestad legislativa de las Cámaras obliga a que se modifiquen mediante el procedimiento legislativo ordinario para evitar que se abuse por parte del Gobierno de las especiales circunstancias en las que se debate la ley presupuestaria (17).

Desconocer esta situación y, lo que es más importante, que de la regulación constitucional puede deducirse, como lo ha hecho el Tribunal en su jurisprudencia, una norma que impida que se utilice la Ley de Presupuestos con fines que rompan su función constitucional supone refugiarse en una postura que sacrifica a un legalismo a ultranza el cabal entendimiento del texto de la Constitución en su conjunto. En éste el legislador aparece como un poder limitado por una serie de principios y normas. El artículo 134 CE impone una limitación explícita a la Ley de Presupuestos: la de que no puede crear tributos (apartado 7). Pero es que del mismo se pueden deducir, además, sin necesidad de construcciones forzadas, otros límites como el de que dicho instrumento normativo no puede incluir reglas que poco o nada tengan que ver con los Presupuestos, porque si estamos hablando de Ley de Presupuestos parece claro que nos referimos a un sector del ordenamiento muy concreto, fuertemente mediatizado por sus particularidades y que en absoluto puede equipararse a lo que se entiende por ley ordinaria.

En síntesis, de las normas constitucionales puede extraerse la conclusión de que existe en nuestro derecho un tipo de ley, la de Presupuestos, que se caracteriza porque tiene ciertos límites derivados de la función constitucional que se le atribuye; un principio que, como ha resaltado Gómez Ferrer (18), es tan necesario como los de competencia y jerarquía para comprender nuestro sis-

(17) Estas afirmaciones son matizables con el criterio de un letrado de Cortes, experto en materia presupuestaria, como S. Montejo Velilla, que dijo en su momento que «la realidad demuestra que otros debates legislativos no son más profundos que el de las Leyes de Presupuestos, incluso podemos decir que las Leyes de Presupuestos ocupan un lugar destacado por la profundidad de los debates que se suscitan en su tramitación» (L. MARTÍN-RETORTILLO y A. RODRÍGUEZ BEREJO: *Op. cit.*, nota 2, pág. 72). Una opinión que debería hacernos reflexionar sobre la conocida «celeridad», por decir algo suave, de nuestro procedimiento legislativo.

En contra, véase el ejemplo puesto por Ramallo en el que demuestra que unas normas tributarias se discutieron en unas horas; en *op. cit.*, nota 9, pág. 138.

(18) En su artículo «Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional», en *Revista de Administración Pública*, núm. 113, 1987, en especial sobre la Ley de Presupuestos la nota 41 en la pág. 26.

tema de fuentes. Si se excede de dicha función constitucional, está contraviendo nuestra norma suprema y, por tanto, las normas que tal hagan pueden ser expulsadas del ordenamiento a través de alguno de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad. En esto consiste la peculiar posición de la Ley de Presupuestos, peculiar posición que ha explicitado la jurisprudencia que comentamos en una labor creativa que no excede los límites que cabe atribuir a la justicia constitucional. No parece que el Tribunal haya querido simplemente dar lecciones de buena técnica jurídica al legislador sacándose de la manga principios inexistentes en nuestro derecho público. Más bien ha cumplido una vez más con su misión de defender el texto de nuestra norma suprema, entendida esta en un sentido que evidentemente va más allá de una interpretación formalista de la misma, pero haciéndolo con suficiente fundamento como para que no pueda acusársele de limitar injustificadamente la potestad legislativa de las Cortes Generales, que tal es el problema de fondo.

IV. LAS CONSECUENCIAS DE LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL

Vista la jurisprudencia del Tribunal y discutida su corrección, podemos pasar de las discusiones teóricas a examinar los efectos de dichos fallos, es decir, ver qué ha ocurrido con posterioridad a las sentencias con la práctica que con las mismas se intentaba frenar. Y es aquí donde hay que llamar la atención sobre la que ha sido la respuesta del Parlamento, respuesta caracterizada por un acusado formalismo. En concreto, lo que se ha hecho ha sido, como ya apuntamos en la introducción, aprobar una ley tramitada con la misma celeridad que la de Presupuestos —aunque, eso sí, tanto en el Congreso como en el Senado en la Comisión de Economía (19)—, en la que bajo el nombre de «Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social» se incluyen las modificaciones legislativas que las Cámaras no se atreven ya a poner en la Ley de Presupuestos. En el preámbulo de dicha norma se afirma que «los objetivos de política económica, plasmados en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995, requieren para su mejor ejecución la adopción de un conjunto de medidas de distinta naturaleza y alcance cuyo denominador común se halla en constituir instrumentos eficaces al servicio de la acción política del Gobierno en los distintos ámbitos sectoriales en que ésta se desenvuelve... En consonancia con tal propósito, la Ley establece determinadas reformas en el ámbito tributario, modifica en parte el régimen jurídico de la Seguridad Social, introduce algunas innovaciones en la legislación laboral y en las normas reguladoras del régimen del personal al servicio de la Ad-

(19) Debo este dato a los siempre eficaces servicios de ambas Cámaras.

ministración y atiende a necesidades concretas, tanto en el ámbito de la gestión administrativa como en el de la organización». En resumen, de nuevo una «ley ómnibus», pero esta vez fuera de la de Presupuestos; eso sí, se publica el mismo día que ésta para que su ligazón a la misma quede clara.

¿Qué se puede decir ante esta respuesta? Para los críticos de la jurisprudencia del Tribunal es indudable de que se tratará de una contestación adecuada. A las limitaciones no suficientemente fundamentadas que les imponía la misma, las Cortes han respondido respetando estrictamente la letra de la ley, pero continuando con la práctica que las sentencias comentadas pretendían evitar, esto es, salvando las formas, pero sin modificar su actitud en el fondo. Una reacción lógica, podría decirse desde este punto de vista, ante unas decisiones que recortaban sin demasiada base los poderes del Parlamento. Respeto estricto de la literalidad de los fallos comentados para poder continuar actuando como hasta ahora.

Para quienes apoyen la doctrina de nuestro Tribunal, parece claro que nos encontramos ante algo muy parecido a una burla. Un se acata, pero no se cumple, ante el que sólo cabe adoptar una actitud muy crítica. Es cierto que una parte muy importante del Derecho en general y del Derecho constitucional en particular lo constituyen las formas, y que éstas han sido exquisitamente respetadas, pero también lo es que ante la realidad de la que damos cuenta no puede sino quedarnos una cierta insatisfacción porque con la misma se puentean abiertamente los efectos benéficos de la jurisprudencia que comentamos. Si todo se resuelve aprobando al mismo tiempo que la Ley de Presupuestos una ley que recoja todas las modificaciones que en aquélla no se pueden incluir debido a la «puntilliosidad» del Tribunal Constitucional hemos avanzado muy poco.

La pregunta es si ante esta nueva situación existe algún remedio constitucional, es decir, si podríamos poner ante el Tribunal esta nueva práctica y si éste podría reaccionar contra ella en defensa de lo que pudiera considerarse como el procedimiento legislativo ordinario que hay que entender como implícitamente recogido en nuestro texto constitucional. La contestación es que, a nuestro modesto juicio, con muchas dificultades. Si el Parlamento insiste en su actitud de facilitar al máximo la actuación del Gobierno a la hora de aprobar la Ley de Presupuestos y las ya citadas «leyes de medidas», o de acompañamiento como ya empiezan a ser llamadas (20), sin lo que pudiera considerarse

(20) Esta práctica de las leyes de acompañamiento recuerda a la italiana de la *legge finanziaria* que se produce a partir de 1978 (Ley 468, de 5 de agosto, art. 11, modificado por la Ley 362, de 23 de agosto de 1988) y sobre la cual pueden verse CRISAFULLI: *Lezioni di Diritto costituzionale*, tomo II, 5.ª ed., Padua, 1984, págs. 69 y sigs., y G. ZAGREBELSKY: *Manuale di Diritto costituzionale*, vol I: *Il sistema delle Fonti del Diritto*, Turín, 1988, pág. 159. En este país es siempre recomendable sobre estos temas de fuentes el libro de A. PIZZORUSSO: «Fonti del diritto», en *Commentario del Co-*

como necesaria reflexión, poco puede hacer el Tribunal Constitucional. Ante la renuncia de las Cortes a dotar de sentido pleno a sus prerrogativas de examen de los proyectos de ley que le presenta el Gobierno, respetando, eso sí, las formas prescritas por la Constitución, cabrá la crítica académica y no tan académica, pero nos tememos que medidas más efectivas nos están vedadas por un sistema jurídico del que ya el Tribunal Constitucional extrajo, en nuestra opinión adecuadamente, algunas consecuencias, pero que no permite ir más allá.

Queden, por tanto, satisfechos aquellos que consideraron excesivamente puntillosa la actitud de nuestra más alta instancia jurídica en materia de garantías constitucionales. El Gobierno podrá seguir sorprendiéndonos cada año con una ley de medidas en la que recoja, con la coartada del apoyo a la de Presupuestos, todas las modificaciones del ordenamiento que considere necesarias, y a los que esta práctica nos parezca incorrecta, no nos quedará otra salida que no sea la de acatarla críticamente, porque parece que remedio jurídico para la misma no hay. Acatarla críticamente y lamentar, por supuesto, que el esfuerzo realizado por las sentencias del Tribunal Constitucional a las que hemos hecho referencia haya resultado prácticamente inútil (21).

dice Civile, Bolonia-Roma, 1977, en especial pág. 213. La exposición más clásica y, por tanto, algo anticuada es la de S. BUSCEMA: voz «Bilancio», en *Enciclopedia del Diritto*, tomo V, Milán, 1959, págs. 378 y sigs. En castellano, las reflexiones de F. ESCRIBANO: *Op. cit.*, nota 9, págs. 123 y sigs.; RODRÍGUEZ BEREJO: «Jurisprudencia constitucional...», *cit.*, nota 9, cita un libro a A. BRANCASI: *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milán, 1985, que no he podido manejar.

(21) RODRÍGUEZ BEREJO considera que el problema que aquí se apunta sigue abierto. Véase *Jurisprudencia constitucional*, *cit.*, nota 9, pág. 53. Con posterioridad a la redacción de este comentario se han producido hechos significativos respecto al marco jurídico de los Presupuestos. En primer lugar la aprobación, a finales de 1995, de un Decreto-ley de prórroga de los mismos (RDL 12/1995, de 28 de diciembre) en una utilización de esta figura cuando menos curiosa que ha sido acertadamente comentada por R. FALCÓN en su editorial en el núm. 1 (1996) de la revista *Quincena Fiscal*. Sobre el tema puede verse también el reciente libro de J. LÓPEZ-MELENDO: *Decreto-ley en materia tributaria y presupuestaria*, Madrid, 1996. Ya a finales de 1996 parece que se ha consolidado la práctica de las leyes de acompañamiento con la aprobación de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (*BOE* de 31 de diciembre, págs. 38974 y sigs.). La norma tiene nada menos que ciento sesenta y ocho artículos, veinticuatro disposiciones adicionales, doce transitorias, una derogatoria y nueve finales. Ocupa noventa páginas del *Boletín Oficial* y modifica más de cuarenta leyes. Esta manera de hacer las cosas no puede aparecer como un ejemplo de buena técnica legislativa y es por ello criticable. De posible fraude a la Constitución ha hablado R. FALCÓN (editorial al núm. 22, 1994, de la revista *Quincena Fiscal*) y S. MARTÍN-RETORTILLO (artículo «El buen hacer de las leyes», en *ABC*, 16-XI-1995, pág. 52) califica a estas normas de «auténtica perversión jurídica». Algo más moderado se muestra L. CAZORLA en su artículo sobre el tema publicado en *El País* (25-IX-1996). En todo caso parece que el Parlamento está abdicando peligrosamente de sus potestades y permite la aprobación de leyes que L. Díez-Picazo suele calificar de moderno «Edicto del Pretor». Debiera, por tanto, reflexionarse sobre todos los aspectos del problema y frenar la tendencia a la chapuza y el apresuramiento que late detrás del mismo.

CRITICA DE LIBROS

