

# El descarte de las Leyes de Acompañamiento: ¿Un problema de coherencia política o de constitucionalidad?\*

*José Luis Martín Moreno*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: ORIGEN, CARACTERÍSTICAS Y PREVISIBLE FINAL DE LAS LEYES DE ACOMPAÑAMIENTO. II. TRES EJEMPLOS QUE ILUSTRAN LA INSEGURIDAD JURÍDICA QUE GENERA LA TRAMITACIÓN ACELERADA y LA DEFECTUOSA TÉCNICA LEGISLATIVA EMPLEADA EN ESTAS LEYES. A) *Cuando menos te lo esperas: modificación de un mismo impuesto y de un mismo precepto por dos leyes que se aprueban el mismo día.* B) *To be or not to be: that is the question.* C) *El último tranvía.* III. RESUMEN DE LA POSICIÓN MANTENIDA POR EL TRIBUNAL SUPREMO EN SU SENTENCIA DE 27 DE ENERO DE 2003. IV. EL ESPERADO DESENLACE.

## I. INTRODUCCIÓN: ORIGEN, CARACTERÍSTICAS Y PREVISIBLE FINAL DE LAS LEYES DE ACOMPAÑAMIENTO

La presente comunicación debería constar de los tres elementos clásicos que dan cuerpo a las novelas, es decir, planteamiento, nudo y desenlace. Con la licencia del lector, prescindo de los dos primeros y me centro en lo que pudiera ser el fin de las “leyes de acompañamiento”<sup>1</sup>.

En efecto, en el ámbito estatal se ha anunciado el abandono de esta práctica legislativa, una decisión que puede y debe explicarse no sólo en clave política, como actitud exigible a quienes en su labor de oposición han combati-

---

\* Comunicación elaborada por el autor para las VI Jornadas de la Función Consultiva.

<sup>1</sup> Las “leyes de acompañamiento” surgen en España como consecuencia de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre los límites al contenido posible de la Ley anual de Presupuestos Generales del Estado. Las dimensiones que había de cobrar esta práctica legislativa, nacida en el ámbito estatal a partir de la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1992, de 14 de mayo, se evidencian ya en el ordenamiento autonómico en el ejercicio de 1997, en clara conexión con el reconocimiento de facultades normativas en materia de tributos cedidos. Desde entonces es apreciable la continuidad y reiteración anual de esta práctica legislativa en la mayor parte de las Comunidades Autónomas (dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía 381/2003, entre otros).

do la aprobación de “leyes de medidas” heterogéneas y asistemáticas, sino también y sobre todo desde el punto de vista jurídico, dados los problemas de constitucionalidad que suscitan, sin que hasta el momento exista pronunciamiento del Tribunal Constitucional al respecto.

El Consejo Consultivo de Andalucía ha expuesto con razón que el notable esfuerzo llevado a cabo para la depuración de las leyes del Presupuesto - adecuándolas al contenido que les es propio de acuerdo con el bloque de constitucionalidad- resulta empañado por el recurso a este tipo de leyes como alternativa para salvar, formalmente, las objeciones derivadas de la inadecuada utilización de las leyes de presupuestos como vehículo de modificación del ordenamiento jurídico (dictámenes 117/1996, 136/1997, 106/1998, 193/2001, 381/2003 y 292/2004).

Constatando la reiteración de este tipo de leyes en los últimos años, el Consejo Consultivo de Andalucía se ha remitido a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la interrelación entre técnica normativa y seguridad jurídica (SSTC 46/1990, de 15 de marzo, y 150/1990, de 4 de octubre, entre otras), así como a la opinión institucionalmente expresada sobre las deficiencias técnicas que concurren en las leyes de acompañamiento (dictámenes del Consejo de Estado de 3 de octubre de 1996, 25 de septiembre de 1997 y 30 de septiembre de 1999, entre otros) y los efectos negativos que de las mismas se derivan (v.g.: informe del Consejo General del Poder Judicial de 15 de octubre de 1997).

Así, partiendo de las exigencias de claridad y certeza jurídica, los referidos dictámenes han destacado la necesidad de evitar el recurso abusivo a este tipo de leyes “que, como normas por definición heterogéneas, pueden traducir una deficiente técnica legislativa y ponen en peligro la seguridad jurídica”.

En el sentido indicado se advierte: *«son varias las instituciones que alertan sobre el peligro que encierra el recurso indiscriminado a las “leyes de acompañamiento” o “de medidas” y comienza a ser communis opinio que estas leyes, cuyo contenido no está delimitado constitucional o estatutariamente, a diferencia de las de presupuestos, no pueden tener un objeto ilimitado que les permita abordar cualesquiera materias»*.

Este comunicante quiere subrayar los nocivos efectos derivados de dicha práctica legislativa y para ello recurrimos a algunas experiencias negativamente sobresalientes.

## II. TRES EJEMPLOS QUE ILUSTRAN LA INSEGURIDAD JURÍDICA QUE GENERA LA TRAMITACIÓN ACELERADA Y LA DEFECTUOSA TÉCNICA LEGISLATIVA EMPLEADA EN ESTAS LEYES

A) *Cuando menos te lo esperas: modificación de un mismo impuesto y de un mismo precepto por dos leyes que se aprueban el mismo día.*

Este supuesto, verdaderamente ejemplar de lo que no debe hacer el legislador para no poner en peligro la seguridad jurídica, lo describe Falcón y Tella<sup>2</sup> del siguiente modo:

“Un buen ejemplo de las consecuencias esquizofrénicas de esta pluralidad de normas lo constituye el hecho de que un mismo impuesto, y a veces incluso de un mismo precepto, se vea modificado el mismo día por varias leyes distintas. En la Ley de Presupuestos para 1997, por ejemplo, se modifica la deuda tributaria en la obligación real del IRPF, mientras que las sanciones por la falta de nombramiento de representante, también dentro de la obligación real del mismo impuesto, son objeto de modificación a través del artículo 6 de la Ley de Acompañamiento, Esta última, con notoria falta de sistemática, dedica al IRPF tanto la sección 1<sup>a</sup>, (arts. 1 al 6) como la 8<sup>a</sup> (arts. 14 y 15) del capítulo I del título I. Y, en concreto, el artículo 2 de la Ley de Acompañamiento, en su apartado tercero (relativo a la tributación de los derechos de imagen), fue objeto de modificación en la disposición adicional 2<sup>a</sup> de la Ley de Cesión, pese a que ambas leyes fueron tramitadas simultáneamente y publicadas el mismo día, “lo que sólo se explica por la improvisación con que tan a menudo se tramitan procedimientos normativos en materia tributaria”.<sup>3</sup>

Igualmente llamativo resulta el caso del Impuesto sobre Sociedades, cuya Ley reguladora volvió a ser objeto de modificación por la Ley de Presupuestos (arts. 56 y 59 y DA 22.<sup>a</sup>) y por la Ley de Acompañamiento antes citadas.

Entendemos con Falcón y Tella que el hecho de que la Ley de Presupuestos sólo pueda contener aspectos parciales de la regulación que se pretende llevar a cabo (por las limitaciones derivadas del artículo 134.7 de la Constitución), debiera haber llevado, por pura coherencia, a la inclusión entera de la nueva regulación en la Ley de Acompañamiento.

---

<sup>2</sup> Falcón y Tella, R.: «Ley de Presupuestos y Leyes de “acompañamiento”», presentación de la obra *Medidas Fiscales para 1997*, del mismo autor y de Martín Fernández, J., Natera Hidalgo, R., Rozas Valdés, J. A., y Serrano Antón, F., Civitas, 1997, págs. 30 y 31.

<sup>3</sup> Falcón y Tella, R.: «Ley de Presupuestos y Leyes de “acompañamiento”...», *op. cit.* pág. 31.

El hecho de que el resto de las leyes acusen también el fenómeno de la precipitación y falta de coordinación en el procedimiento legislativo<sup>4</sup> no altera ni un ápice la crítica consideración que hacemos de las “leyes de medidas”, pues éstas, por su propia génesis y por su heterogeneidad y defectuoso planteamiento estructural, multiplican los perniciosos efectos que lleva consigo la “legislación motorizada”.

El desatino de las “leyes de medidas”, que en ocasiones alcanza el grado de lo grotesco, es puesto de manifiesto por García de Enterría<sup>5</sup> al comentar la de 1998, significando que en ella se llega a modificar una ley que aún no había entrado en vigor.

B) *To be or not to be: that is the question.*

El segundo ejemplo se refiere a la posible inconstitucionalidad por antinomia entre el artículo 24 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, y el artículo 26 de la Ley 21/2001, de la misma fecha.

Menos dramática desde luego que la duda de Hamlet, pero también paralizante es la antinomia que se planteó entre el artículo 24 de la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (24/2001, de 27 de diciembre) y el artículo 26 de la Ley por la que se regulan las Medidas Fiscales y Administrativas del nuevo Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía (21/2001, de 27 de diciembre). Ambas publicadas el 31 de diciembre de 2001 y con la misma fecha de entrada en vigor.

---

<sup>4</sup> Una muestra de ello, entre otras muchas que podrían ponerse, es la mención que la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, al concretar las prohibiciones de contratar, realizó a la Ley 25/1983, de 26 de diciembre, que ya estaba derogada cuando aquella se publicó. En efecto, la Ley 12/1995, de 11 de mayo, de incompatibilidades de los miembros del Gobierno de la Nación y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, había sido publicada siete días antes que la propia Ley de Contratos, sin que ésta lo tuviese en cuenta.

Otra más: la Ley 44/1999, de 29 de noviembre, por la que se modifica la Ley 10/1997, de 24 de abril, sobre derechos de información y consulta de los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria, afirma en su Exposición de Motivos que una vez entre en vigor el Tratado de Amsterdam, la política social comunitaria volverá a ser común a los quince Estados miembros. Resulta que dicha Ley se publicó en el BOE 286/1999, de 30 noviembre 1999, mientras que el referido Tratado había entrado en vigor seis meses antes (el 1 de mayo de 1999).

<sup>5</sup> García de Enterría, E.: *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Civitas, Madrid, 1999.

Aunque no es un hecho inédito en la historia de la legislación española, se trata de un claro ejemplo de infracción del principio de seguridad jurídica garantizado en el artículo 9.3 de la Constitución. Con él se confirma la inseguridad que puede acarrear la técnica legislativa empleada por las “leyes de medidas”, tanto por su heterogeneidad material como por la celeridad y poca reflexión a que da lugar su paralela tramitación con la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

*Res ipsa loquitur.*

El artículo 24 de la Ley 24/2001 modificó el artículo 36 y los apartados 2 y 4 del artículo 38 del Texto Refundido de Tasas Fiscales, aprobado por Decreto 3059/1966, de 1 de diciembre, de manera que la exigencia de tasas por la autorización, celebración u organización de rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias, requería en adelante un ámbito territorial de participación nacional o, al menos, superior al de una Comunidad Autónoma<sup>6</sup>.

Paralelamente se produce la cesión del rendimiento del tributo en favor de la Comunidad Autónoma correspondiente, siempre que el hecho imponible sea realizado en su territorio. Tal cesión se materializa en virtud del artículo 26 de la Ley 21/2001, publicada también, como se anticipó, el 31 de diciembre de 2001, y con la misma fecha de entrada en vigor; Ley especialmente cualificada por su alcance y significación desde el punto de vista del bloque de constitucionalidad.

La cuestión fue abordada por el Consejo Consultivo de Andalucía en su dictamen 73/2002, que considera viable la interposición de un recurso de inconstitucionalidad por infracción del artículo 9.3 de la Constitución, reproche que se realiza al artículo 24 de la Ley 24/2001 porque el mismo día fue aprobada otra norma legal difícilmente conciliable con ella, el citado artículo 26 de la Ley 21/2001.

---

6 Con posterioridad, la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (art. 12), da nueva redacción al artículo 36 del Texto Refundido de Tasas Fiscales, siendo el texto vigente del siguiente tenor: “Se exigirán estas tasas por la autorización, celebración u organización de rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias. Su exacción corresponderá al Estado cuando (...) el ámbito territorial de participación sea nacional o superior al de una Comunidad Autónoma. Por el contrario, será exigible por cada concreta Comunidad Autónoma cuando el ámbito territorial de participación no exceda del suyo propio”. La nueva acotación del hecho imponible restituye la sujeción de las rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias cuyo ámbito quede comprendido en el territorio de una Comunidad Autónoma.

Contra la norma de la que trae causa la nueva redacción que se acaba de transcribir consta la interposición de un recurso de inconstitucionalidad por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña.

Comoquiera que el punto de conexión -ya sea bajo el supuesto de autorización por parte de la Comunidad Autónoma, ya bajo el de celebración sin ella- tiene como presupuesto que el ámbito territorial de tales rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias sea coincidente con el de la Comunidad Autónoma y este hecho es, a su vez, determinante de la no sujeción de tales juegos al hecho imponible de la tasa regulada en el artículo 36 del Texto Refundido de Tasas Fiscales, aprobado por Decreto 3059/1966, de 1 de diciembre, *se llega a una conclusión absurda: se cede un tributo inexistente.*

Según el Consejo Consultivo de Andalucía, bajo esa interpretación pueden compartirse los reproches a la situación creada por la simultánea aprobación y entrada en vigor de dos normas contradictorias, con olvido de la necesaria coordinación y armonía que debe observarse en el procedimiento de tramitación de las leyes. Pero, sobre todo, la situación creada ha de reputarse contraria a la seguridad jurídica garantizada en el artículo 9.3 de la Constitución, desde el momento en que se cede un tributo en supuestos que quedan extramuros del hecho imponible, según la redacción dada por el artículo 24 de la Ley 24/2001 al artículo 36 del Texto Refundido de Tasas Fiscales.

“Por consiguiente, se vulnera el principio constitucional de seguridad jurídica, entendida como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 1, entre otras), que en este caso no sólo opera en el plano de la relación que se establece entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el marco del sistema de financiación, sino también en el de la delimitación del hecho imponible y, por tanto, en el de las garantías de los contribuyentes, llamados a tributar sólo por los hechos legalmente establecidos. En suma, resulta procedente la calificación de inconstitucionalidad por antinomia, al amparo de lo que establece el artículo 9.3 de la Constitución.”

### *C) El último tranvía.*

Un tercer ejemplo de falta de planificación en las tareas legislativas, descoordinación y precipitación, viene dado por las últimas modificaciones de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que muestra cómo son utilizadas a final de año las “leyes de acompañamiento”, evocando el episodio del pasajero descuidado que se ve obligado a coger el último tranvía para llegar a su destino. No es el caso de la canción del mismo nombre en la que se pregunta: “¿A qué tranvía esperas tú?... Se pierde el tiempo estando en cola, porque ha pasado ya el último tranvía.”

Por el contrario, en época de congestión y de largas colas se ha encontrado en las “leyes de acompañamiento” un instrumento maravilloso que más que un tranvía es un “tren bala”, sin parada en estaciones intermedias.

La Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (BOE 309/2003, de 26 de diciembre), procede, a través de su disposición adicional decimocuarta, a la reforma de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Concretamente se modifican los artículos 2.e), 8, 9, 21.1, 37, 78.1, 80.2 y 110, añadiéndose también una disposición adicional (séptima).

Cinco días después de la publicación de dicha reforma aparece en el BOE la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (BOE 313, de 31 de diciembre), que vuelve a modificar la LJCA, en relación con las consecuencias derivadas de la falta de envío del expediente administrativo y las multas coercitivas para la ejecución de lo acordado (arts. 48, apartados 7 y 8, y 112 de dicha Ley).

No sólo existe desidia a la hora de justificar el porqué de dichas modificaciones y quedan sin explicitar qué circunstancias conducen a realizar dos modificaciones sucesivas en tan corto período de tiempo, sino que la vía utilizada oscurece el hecho mismo de la reforma y su alcance. Así, no son pocos los juzgados que siguen aplicando el “procedimiento ordinario” a recursos frente a actos de personal que dan lugar al nacimiento de la relación de servicio de funcionarios públicos de carrera, ya entrada en vigor la modificación del artículo 78.1 de la LJCA que determina la aplicación del procedimiento abreviado a los asuntos que se susciten sobre cuestiones de personal al servicio de las Administraciones Públicas, sin la excepción antes prevista en dicha norma.

### III. RESUMEN DE LA POSICIÓN MANTENIDA POR EL TRIBUNAL SUPREMO EN SU SENTENCIA DE 27 DE ENERO DE 2003

La sentencia del Tribunal Supremo de 27 de enero de 2003 se adelanta al pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre esta cuestión al dar respuesta a la impugnación del Real Decreto 29/2000, de 14 de enero, sobre Nuevas Formas de Gestión del Instituto Nacional de la Salud, formulada por la Confederación Estatal de Sindicatos Médicos.

En efecto, dicha sentencia considera improcedente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad sobre la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que presta cobertura a la disposición reglamentaria impugnada. Frente a la conclusión de los actores, que consideran que el artículo 111 de la Ley 50/1998 supone una extralimitación del contenido propio de las “leyes de acompañamiento” y, por ende, lesiona el principio de seguridad jurídica, el Tribunal Supremo afirma la constitucionalidad de este tipo de leyes, destacando que resulta evidente que el artículo 134 de la Constitución sólo impone límites a las leyes de presupuestos, de manera que una ley ordinaria como la de acompañamiento, puede en principio abarcar cualquier materia, pues así lo permite la libertad de configuración normativa de que goza el legislador. No obstante, se destaca que la función legislativa está sujeta a límites constitucionales y entre ellos el de seguridad jurídica (FJ 5).

Tras analizar la jurisprudencia constitucional, señala el Tribunal Supremo que, al resolver los casos concretos, subsiste la tendencia a considerar los problemas de técnica legislativa como ajenos al Derecho, salvo en los posibles casos de notoria gravedad o clamorosos (FJ 6). No obstante, el rechazo del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad no se funda en una afirmación generalizada de constitucionalidad respecto de esta categoría de leyes, que obviamente no podría realizarse, sino en que la concreta Ley analizada respeta los parámetros exigibles que pueden deducirse de la doctrina del Tribunal Constitucional.

En el sentido expuesto, después de advertir que las objeciones formuladas por la parte recurrente no son exclusivas de las denominadas “leyes de acompañamiento” (la técnica de introducir normas “intrusas” en cuerpos legales cuyo contenido es ajeno al regulado por ellas es relativamente frecuente en otras leyes), el Tribunal Supremo tiene muy en cuenta que el artículo 111 de la Ley 50/1998 introduce una modificación que no puede considerarse sustancial, porque tiene un valor sectorial (no resulta modificada la regulación general), aparte de que no hace sino concretar el régimen ya introducido por la Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre Habilitación de Nuevas Formas de Gestión del Sistema Nacional de Salud. Junto a ello, se significa que tal norma no puede considerarse ajena a la materia presupuestaria y responde a una problemática que ya venía siendo abordada, *“lo que reduce el margen de incertidumbre y falta de transparencia que permitiría considerar la existencia de una posible lesión del principio de seguridad jurídica”* (FJ 9).



La lectura que puede realizarse de dicha sentencia no conduce a afirmar la constitucionalidad de las “leyes de acompañamiento”, sino la del artículo 111 de la Ley 50/1998, siempre en opinión del Tribunal Supremo.

Lo más significativo de la sentencia es, precisamente, la alusión a determinados parámetros cuyo incumplimiento podría viciar de inconstitucionalidad a las “leyes de acompañamiento”: la abrupta introducción de una materia en estas leyes podría ser considerada contraria al principio de seguridad jurídica si se produce una *“modificación sustancial de las normas 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 cabecera de grupo de los distintos sectores del ordenamiento-”*. Y ello cuando no se advierta *“una 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 importante sector del ordenamiento. De resultar indispensable una modificación de tal naturaleza -sigue el TS- sería menester que la seguridad jurídica consistente en la garantía de la consistencia del ordenamiento producto del estudio y ajuste sistemático de la modificación y de la debida transparencia de su conocimiento se obtenga mediante técnicas normativas adecuadas que tengan su reflejo en el procedimiento de elaboración y en la sistemática de la norma o normas aprobadas y de los enlaces entre ellas”* (FJ 8).

#### IV. EL ESPERADO DESENLACE

A pesar de todo lo expuesto, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no permite avanzar cuál será el desenlace de los recursos de inconstitucionalidad pendientes de resolución. En este sentido, cabe señalar que una de las últimas sentencias que abordan la presunta infracción del artículo 9.3 de la Constitución, en su vertiente de certeza, por la inclusión de un precepto sobre incompatibilidades en la Ley de Presupuestos Generales del Estado rechaza este motivo de inconstitucionalidad por dos razones: la primera porque lo considera susceptible de integrar el contenido eventual de estas leyes. La segunda porque *“el legislador en este caso no ha aislado el precepto de la legislación de incompatibilidades del personal al servicio de la Administración, sino que lo ha integrado en el seno de la propia Ley de incompatibilidades...”* (STC 67/2002, de 21 de marzo); criterio que habrá que tener en cuenta en el futuro, porque, en sentido contrario, puede legítimamente interpretarse que si el precepto en cuestión permanece *“aislado”* se daña el principio de seguridad jurídica.

Corresponde ahora al Tribunal Constitucional decidir si las leyes de medidas recurridas constituyen un fraude respecto de su propia doctrina sobre los límites materiales de las leyes de presupuestos<sup>7</sup> y lesionan el principio constitucional de seguridad jurídica. Mientras tanto, el legislador debe ser consciente de que la vía utilizada es expresión radicalizada de un fenómeno que exige prontas soluciones porque está en juego la credibilidad del Estado de Derecho<sup>8</sup>.

Siendo cierto que el juicio sobre la alegada inconstitucionalidad ha de recaer individualizadamente sobre cada una de las leyes que han sido objeto de impugnación, es preciso también resaltar que si se acepta que las “leyes de acompañamiento” constituyen un rodeo o artificio para eludir los límites ma-

---

<sup>7</sup> Los argumentos al respecto son muy defendibles, lo que ha permitido llegar a esta conclusión a numerosos autores. En este sentido, nos remitimos a lo expuesto por Falcón y Tella («Leyes de Presupuestos y Leyes de “acompañamiento” un posible fraude a la Constitución», editorial de Quincena Fiscal, núm. 22, Aranzadi, diciembre-1994); Antón Pérez («Reformas tributarias: perspectivas jurídicas», Hacienda Pública Española, núm. 2, 1994, pág. 190) Olalde Martín («Ley de Presupuestos versus Ley de Acompañamiento», *Impuestos*, núm. 24, año 11, 15 de diciembre de 1995, págs. 29 y 37, y «La constitucionalidad de la Ley de Acompañamiento», en *Expansión*, 7 de febrero de 1997, pág. 46; pronunciándose abiertamente en favor de la declaración de inconstitucionalidad por los mismos vicios apreciados respecto de las leyes de presupuestos); Martín Queralt, J. «La Ley de Acompañamiento o el sinvivir del Derecho», en *Tribuna Fiscal*, núm. 74, diciembre de 1996, págs. 5 y 6); Ferreiro Lapatza («Estatuto del contribuyente o Estatuto de la Administración Tributaria», *Quincena Fiscal*, núm. 10, mayo de 1997, pág. 14) y Martínez Lago, M.Á. (*Ley de Presupuestos y Constitución*, Trotta, Madrid, 1998, págs. 133 y ss. y especialmente las págs. 140, 141 y 151). Asimismo, Sánchez Blázquez, V. L., considera que la aparición de las leyes de acompañamiento tiene que ver con la respuesta del legislador ante la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que como hemos visto se endurece en la STC 76/1992, de 14 de mayo, lo que explicaría que la primera de dichas leyes fuese la 22/1993, de 29 de diciembre «Las Leyes de Presupuestos y las Leyes de Acompañamiento», en *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, núm. 242, 1996, págs. 868 y 869).

<sup>8</sup> Al referirse a las críticas a la actual legislación, Erico Bülow señala que en Alemania se ha llegado a debatir incluso si el fenómeno del aluvión normativo está amenazando los postulados de la democracia y poniendo en peligro el Estado de Derecho (en *Manual de Derecho Constitucional*, Benda Maihofer, Vogel, Hesse, Heyde, Capítulo XIV, *La Legislación*, segunda edición, traducción de Antonio López Pina, Marcial Pons, Madrid, 2001, págs. 762 y ss.). Siendo claro, como destaca dicho autor, que la ampliación de las tareas del Estado no puede, por menos, que suponer un mayor volumen de legislación, también lo es que resulta una gran paradoja que la producción legislativa se haya llegado a contemplar como una amenaza para el Estado de Derecho. Para evitar esta situación el Gobierno federal alemán ha creado una comisión para simplificar las normas y la Administración (la llamada Comisión Waffenschmidt), que ha efectuado numerosas propuestas de desreglamentación.

teriales de las leyes de presupuestos<sup>9</sup>, según han sido entendidos por el Tribunal Constitucional; si se considera que la inclusión en ellas de preceptos que no constituyan complemento necesario de las leyes de presupuestos daña la seguridad jurídica y se reconoce asimismo que las circunstancias en que se desenvuelve la tramitación de estas leyes se traducen en un cumplimiento deficiente de las tareas de deliberación, publicidad e integración de intereses<sup>10</sup>, no resulta coherente la conclusión de que las mismas no llegan a incurrir en inconstitucionalidad, sino que simplemente entrañan un desdoro para el papel político central propio de la institución parlamentaria<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Esta es la pregunta que formula y casi deja contestada Rodríguez Bereijo («Jurisprudencia constitucional y Derecho presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 15, núm. 44, mayo-agosto de 1995, págs. 53 y 54). No obstante, y después de cuestionar si cabe cualquier contenido normativo en estas leyes sin lesionar el principio de seguridad jurídica y las competencias del poder legislativo en materia financiera, reconoce que no es posible dar una respuesta apriorística y que es difícil deslindar dónde acaban los problemas de técnica jurídica y empiezan los de constitucionalidad de las leyes.

<sup>10</sup> Bocanegra Sierra pone de manifiesto que muchas de estas leyes, aun respetando la reglamentación puramente formal, se articulan de modo que se hurta el debate (inclusión de normas que pasan desapercibidas en un proyecto cuyo título no responde a su contenido, disposiciones adicionales o finales que nada tienen que ver con el resto del articulado, en ocasiones introducidas por vía de enmienda en el Senado pese a la más absoluta falta de relación con la ley que se tramita); supuestos que dañan la seguridad jurídica y el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (Bocanegra Sierra, Raúl: «Observaciones sobre el régimen jurídico de la empresa nacional Santa Bárbara y la posible inconstitucionalidad de las leyes de acompañamiento de los Presupuestos», en *Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, obra coordinada por Francisco Sosa Wagner, Tirant lo Blanch, 2000, Valencia, págs. 2571-2573).

<sup>11</sup> Véanse, a este respecto, las apreciaciones que figuran en el prólogo que Álvaro Rodríguez Bereijo realiza a la obra de Cazorla Prieto *Las llamadas Leyes de Acompañamiento Presupuestario, sus problemas de constitucionalidad*, Instituto de Estudios Fiscales-Marcial Pons, 1998, págs. 10 y ss. Por eso consideramos que las consecuencias que últimamente extrae Cazorla Prieto de esta práctica parlamentaria («Comentario al artículo 134 de la Constitución», en *Comentarios a la Constitución*, 3.ª edición, Civitas, Madrid, 2001, págs. 2286 y 2287) no se corresponden con la gravedad del problema, en el que se involucran cuestiones que desbordan lo que, desde perspectivas distintas, no sería sino un problema de técnica legislativa, Las afirmaciones de Cazorla Prieto en la obra que se acaba de citar contrastan claramente con las conclusiones explicitadas en su libro sobre *Las llamadas Leyes de Acompañamiento, sus problemas de constitucionalidad*, Marcial Pons, Madrid, 1998, en el que expone que en la parte que no podría haber sido incluida en la Ley de Presupuestos las leyes de acompañamiento incurrir en fraude a la ley constitucional y advierte que la incorporación que realizan de preceptos que no constituyen un complemento necesario de dichos Presupuestos constituye una vulneración del principio de seguridad jurídica y tiñe la norma en cuestión de decidida inconstitucionalidad (pág. 138).

Aunque el Tribunal Supremo ha sentado -entendemos que como punto de partida- una serie de parámetros conectados con las exigencias deducibles de la jurisprudencia constitucional, sobre todo con la establecida en relación con el contenido material de las leyes de presupuestos, corresponde ahora al Tribunal Constitucional refrendar esta doctrina, que arroja importantes dudas sobre la constitucionalidad de diversas disposiciones introducidas en anteriores leyes de medidas. Mientras tanto se siguen sucediendo duras críticas y recursos<sup>12</sup>, con la novedad que significa el propósito de enmienda que parece observarse recientemente, al menos en el ámbito estatal.

---

<sup>12</sup> Algunas de ellas tremendamente significativas por estar formuladas por quienes son o han sido parlamentarios con responsabilidades en las Cámaras. Así Jorge Trías Sagnier, que fue diputado en la VI Legislatura y portavoz del Grupo Popular en la Comisión Constitucional, critica la “arbitraria decisión” que, en su opinión, supuso la introducción de una enmienda en la Ley de Medidas, durante su tramitación en el Senado -sin debate previo alguno en el Consejo de Ministros y en el Congreso-, por la que se impide a las personas físicas o jurídicas que participen en el capital de una sociedad concesionaria de un servicio público de televisión de ámbito estatal, participar en otras sociedades concesionarias de televisión, cualquiera que sea su ámbito de cobertura (Diario *ABC* de 29 de noviembre de 2002). Este autor termina su artículo de opinión afirmando que “sean cuales sean los intereses que defienda, si el PSOE recurre la Ley de Acompañamiento no sólo hará un buen servicio a la regeneración democrática, sino que provocará que el Tribunal Constitucional pueda pronunciarse de forma rotunda sobre tan espurias, fraudulentas y antidemocráticas formas de legislar”.