

Unos Presupuestos sin ley de acompañamiento

Por primera vez desde 1993 la Ley de Presupuestos Generales del Estado no estará acompañada de una Ley de Medidas Fiscales, Administrativas o de Orden Social, también llamada «ley de acompañamiento», a través de la cual y con un solo instrumento parlamentario se venían introduciendo variaciones en grandes y distintos sectores del ordenamiento jurídico, afectando a un contenido cada vez más extenso, proteico, complejo y casuístico. Se atienden, así, las demandas de un gran número de juristas, partidos políticos e instituciones que venían criticando el uso de esta técnica legislativa para regular materias que a veces ni siquiera tenían trascendencia económica o presupuestaria.

¿Supone esto que estamos en presencia de una manifestación más del llamado «nuevo talante» del actual Gobierno, al que tantas veces han hecho referencia sus más altas instancias, fundamentalmente, en el modo de entender cuáles serán las relaciones que mantendrá con el Parlamento?

Origen de las leyes de acompañamiento

Para responder a la pregunta anterior merece la pena comenzar por exponer el origen de las leyes de acompañamiento. El nacimiento de esta técnica legislativa encuentra su explicación lógica en los límites al contenido de las leyes anuales de presupuestos fijados por el Tribunal Constitucional. Pero ¿cuál es el contenido constitucional de las leyes de presupuesto? El texto constitucional dispone que las leyes de presupuestos generales del Estado tienen **un contenido mínimo, necesario e indisponible**, consistente en la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal, así como el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado (artículo 134.2 CE) y **un contenido prohibido** pues impide que a través de ellas se puedan crear nuevos tributos, pero nada dice del contenido máximo o **contenido posible** que estas leyes pueden regular.

El contenido posible, es decir no necesario y eventual al que nos estamos refiriendo, está constituido por materias que no siendo estrictamente presupuestarias inciden en la política de ingresos y gastos (STC 15/10/98). Dos son, pues, las condiciones que permiten incluir materias distintas a la previsión de ingresos y gastos en la ley general de presupuestos: en primer lugar, la relación directa con éstos o con criterios de política económica general; y, en segundo lugar, que la materia incluida sea un complemento necesario para la mayor inteligencia, la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto y de la política económica del Gobierno. Pero ¿todas las materias reguladas por leyes de acompañamiento cumplen estas dos condiciones? La respuesta es «no».

Y fue precisamente por ello, por las limitaciones que la doctrina del Tribunal Constitucional introdujo respecto del contenido «posible» de la ley anual de presupuestos generales del Estado, lo que motivó que el Ejecutivo se decantara por un desdoblamiento legislativo, con la aparición de las «leyes de acompañamiento», a través de las que se salvaban las objeciones que pudieran hacerse a la inclusión de ciertas materias en la ley anual de presupuestos (Ley 41/1994 de 30-12 de PGE 1995).

Alcance y límite de una ley de acompañamiento

Hay que reconocer que la desaparición en las leyes generales presupuestarias de determinadas normas con vocación de permanencia resultaba más coherente con la naturaleza de estas normas, caracterizadas por su vigencia temporal y limitada a cada ejercicio (artículo 134.3 y 4 CE). Además constituía una técnica legislativa más cómoda para el Ejecutivo, pues le permitía adoptar medidas legislativas para un mejor desarrollo y ejecución del plan gubernamental. Ello explica que, muy pronto, los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas comenzaran a utilizar también esta misma técnica legislativa y dictaran sus propias «leyes de acompañamiento» a sus respectivas leyes presupuestarias.

El problema surgió cuando la técnica legislativa de las «leyes de acompañamiento» fue utilizada para regular un número cada vez mayor de materias, que llegó a incluir cuestiones completamente ajenas a los presupuestos como el acceso a ciclos formativos de grado superior sin pasar por el Bachillerato, lo cual reforzó la impresión, por otra parte, patente, de que dichas leyes se utilizaban de forma muy extensiva, hasta convertirlas en auténticos «cajones de sastre», con las que se corregían reales o pretendidas disfunciones de normas legales, ya deliberadas y votadas en Cortes, incluso respecto de aquéllas que ¡no habían aún entrado en vigor! en el momento de la aprobación de la ley de medidas, sin guardar relación directa con los presupuestos generales o con los criterios de la política económica.

Esta utilización extensiva conllevó un riesgo de dispersión de normativa, que restó coherencia al conjunto del ordenamiento jurídico, dificultando su comprensión global y generando inseguridad en los ciudadanos y en los intérpretes y aplicadores del Derecho, como ha sido puesto de relieve por el Consejo de Estado y por el Consejo General del Poder Judicial. Este último consideró esta técnica como incorrecta especialmente en cuanto a la repercusión derogatoria que podía tener sobre normas hasta ese momento vigentes.

¿Control parlamentario del gobierno?

Además, la tramitación parlamentaria de las leyes de acompañamiento a través del procedimiento de urgencia, ha afectado negativamente la capacidad del Legislativo para proceder a un examen de las normas legales y para integrar los intereses respectivos de los grupos parlamentarios, reduciéndola a una «cuestión burocrática», casi de lugar de registro, con el único objetivo de solventar un punto de legalismo formal. Ello pone en entredicho hasta qué punto puede hablarse de un efectivo control parlamentario de la actuación gubernamental.

Hacia una mayor legalidad

En definitiva, tenemos que felicitarnos por esta anunciada vuelta a la técnica primigenia, que permitirá eliminar las graves deficiencias e inseguridades jurídicas que se han venido generando con la aprobación de las distintas leyes de acompañamiento, y que se devuelva la regulación de numerosas materias al lugar de debate, discusión y regulación que les corresponde, aunque ello suponga que tenga que retomarse el discurso de cuál debe ser el contenido «posible» de las leyes presupuestarias y el riesgo de incurrir en declaración de inconstitucionalidad. ■