

del Estado y en las correspondientes de Acompañamiento, sustanciación del procedimiento parlamentario a través de trámites distintos y separados, establecimiento de un calendario parlamentario propio, delimitación clara y precisa del objeto y contenido del llamado proyecto de Ley de Acompañamiento Presupuestario, y proliferación de la técnica de textos refundidos.

El último capítulo es un resumen final y sucinto. El autor insiste en sus denuncias sobre los problemas que aquejan a las Leyes de Acompañamiento Presupuestario, considera a éstas como instrumento rápido y ágil en favor de las necesidades de actuación del Estado contemporáneo, y reitera sus propuestas para «conciliar los intereses en pro de la legislación motorizada que anidan en el Estado contemporáneo con las experiencias ineludibles del Derecho del Estado actual».

Se trata, pues, de una obra esencial para conocer con amplitud cuanto se refiere a las Leyes de Acompañamiento Presupuestario, que no reduce sus pretensiones a la crítica de una situación, sino que aporta soluciones jurídicamente posibles y prácticamente viables.

JOSÉ A. PAJARES GIMÉNEZ

MIGUEL ÁNGEL MARTÍNEZ LAGO
Ley de Presupuestos y Constitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria.

Editorial Trotta, Madrid, 1998.

Miguel Ángel Martínez Lago, profesor titular y Secretario del

Departamento de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Complutense de Madrid, publica en este libro, *Ley de Presupuestos y Constitución. Sobre las singularidades de la reserva de Ley en materia presupuestaria*, un completo trabajo de investigación sobre la institución presupuestaria desde la perspectiva de su propia experiencia y de la suma de aportaciones que, sobre la base de lo dispuesto en el artículo 134 de nuestra Constitución, han elaborado la doctrina científica y el Tribunal Constitucional.

Comienza su primer capítulo, a modo de introducción, señalando los temas sobre los que trata la obra, que propiamente son todos los que sugiere el artículo 134 de la Constitución de 1978. Pero también indica expresamente aquellos otros cuyo estudio no incluye por considerarlos merecedores de un trabajo específico. Entre éstos, en lo que a nosotros nos afecta, figura el control del gasto público y, en particular, el Tribunal de Cuentas. No obstante, el autor manifiesta la necesidad urgente de redefinir las funciones del Tribunal, añadiendo que ha sido, junto al Consejo General del Poder Judicial, «... el organismo más insatisfactorio en todos estos años de práctica política postconstitucional». Ambas afirmaciones no aparecen soportadas por justificación alguna, a pesar de que su gravedad bien la merece, sobre todo en momentos como los actuales, en los que soplan vientos de reformas, y es entonces cuando se hace más preciso escuchar las voces que las reclaman para poder traducirlas en modificaciones concretas que redunden en un desempeño

más eficaz de las funciones que, en el caso del Tribunal de Cuentas, le han sido atribuidas constitucionalmente.

Siguiendo la sistemática del artículo 134 de la Constitución, estudiaría primero el principio de competencia en materia presupuestaria, según el cual el apartado 1 del citado artículo ha establecido «... un compromiso de los poderes intervinientes en su formación y aprobación...» que constituye, recogiendo las palabras del profesor Rodríguez Bereijo, «...no sólo una regla fundamental del Estado constitucional moderno y origen de los Parlamentos como instituciones de representación política, sino también el eje sobre el que ha girado toda la construcción del Derecho presupuestario» (*La Ley de Presupuestos en la Constitución Española de 1978*, IEF, Madrid, 1979).

Las consecuencias necesarias que derivan del reconocimiento constitucional del mencionado principio, según el autor, son la exigencia de aprobación de los Presupuestos por Ley formal, lo que lleva como corolario a diversas conclusiones que afectan tanto al Gobierno como al Parlamento. Así, respecto del primero la iniciativa ha de ser siempre del Gobierno a través de un proyecto de ley: no caben, pues, proposiciones procedentes de grupos parlamentarios. Por su parte, respecto del Parlamento, es precisa su intervención plena, sin que pueda ser competente, ex artículo 75.3 de la Constitución, la Comisión de Presupuestos. De forma más concisa —concluye Martínez Lago, recogiendo una cita de Rodríguez Bereijo en la obra citada anterior-

mente—, «... la Ley de Presupuestos no es una Ley de Comisión, sino una Ley de Pleno», y, además, el principio de competencia impide la utilización de la legislación delegada y de los decretos legislativos, tanto para la aprobación como para la modificación de los presupuestos ya aprobados.

En segundo término aborda el libro el contenido de los Presupuestos Generales del Estado, conforme al apartado 2º del artículo 134 de la Constitución. Trata, así, junto al llamado «mínimo irreductible» —«la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal» y los beneficios fiscales—, el examen de las restantes materias que guardan «relación directa» con la función constitucional de la Ley de Presupuestos («contenido posible, no necesario»), así como el de las prohibidas («contenido prohibido»), esto es, la creación de tributos o la modificación de los mismos sin ley tributaria sustantiva que lo habilite (art. 134.7 de la Constitución) y las materias que no tengan la debida conexión con los «criterios de política económica». Su análisis se hace siempre desde la orientación que ofrece el Tribunal Constitucional a lo largo de sus múltiples sentencias dictadas sobre el particular desde la STC 27/1981, de 20 de julio, hasta la STC 171/1996, de 30 de octubre, a todas las cuales Martínez Lago presta especial atención, concluyendo con una exhaustiva investigación de lo que llama «la burla de la Constitución y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional: las llamadas Leyes de Acompañamiento», con referencia expresa a las que hasta la fecha han sido pu-

blicadas en el *BOE*, sumándose aquí a las críticas aceradas que viene vertiendo la doctrina científica e incluso el propio Tribunal Constitucional sobre el abuso que representan, para terminar afirmando que «... la lesión al principio de seguridad jurídica que el Tribunal (Constitucional) ha detectado para cuando las Leyes de Presupuesto regularan materias que no guardaban directa relación con las previsiones de ingresos y habilitaciones de gastos, o con los criterios de política económica, tratándose de materias que excedían de la función constitucional de aquéllas, es igualmente constatable cuando las Leyes “de Acompañamiento” no se limitan a regular los aspectos que encierran esa conexión material y teleológica con la Ley de Presupuestos a la que sirven».

Paradójicamente, el sentimiento común de la doctrina científica y la constancia de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no son suficientes para evitar que se siga utilizando este instrumento como ley «armario» o ley «ómnibus», para «meter» todo aquello que el Gobierno de turno quiere sacar adelante sin la depuración y el rigor –y también la lentitud– del procedimiento ordinario de elaboración legislativa. En este sentido, para 1999 parece repetirse la historia, y la futura Ley de Acompañamiento de los Presupuestos para el próximo año ya nos amenaza desde las páginas de los *Boletines de las Cámaras* y desde las de la prensa diaria con la reforma de más de veinticinco leyes reguladoras de materias diversas (Ley Reguladora de Haciendas Locales, Ley del Medicamento, Ley del

Deporte, Ley del Mercado de Valores, Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones, Ley General de la Seguridad Social, normas tributarias, etc.).

En tercer lugar incluye una personal aportación de los problemas que plantea el procedimiento de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado con una visión crítica de las argumentaciones ofrecidas por el Tribunal Constitucional en defensa de las limitaciones que los Reglamentos de las Cámaras han establecido –a juicio del autor, vulnerando la Constitución– en el derecho de enmienda de nuestros parlamentarios. Aborda, también, la problemática derivada de la ausencia de Presupuestos, consciente de las dificultades que entraña en la gestión de los servicios públicos la prórroga automática de los Presupuestos del ejercicio anterior, ya sea a consecuencia de su rechazo por las Cámaras, o ya sea por su retirada por el propio Gobierno. Entra, además, en consideraciones de interés sobre las modificaciones presupuestarias, habida cuenta la diferencia sustancial entre el Presupuesto aprobado y el ejecutado, cuya causa, señala, hay que buscarla en las amplias facultades que se confieren al Gobierno en esta materia, haciendo también expresa referencia a las limitaciones que pesan sobre las Cortes Generales, no tanto para evitar la modificación del Presupuesto inicialmente aprobado como para impedir que las alteraciones presupuestarias se lleven a efecto sin el consentimiento del propio Gobierno. Finalmente, el libro se fija en una cuestión esencial, como es la utilización desmesurada

de los Decretos-leyes en materia presupuestaria, mostrando su frontal oposición por considerar, a la vista de la Constitución y de la jurisprudencia de su más alto intérprete, que es «un ámbito prohibido, inadecuado y hasta innecesario».

Además, en el último capítulo se recoge bajo la rúbrica «Fuentes de conocimiento», un valioso apéndice de legislación, de jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de la doctrina científica que proporciona al estudioso una completa recopilación de documentación para el conocimiento e investigación del Derecho presupuestario.

Sin duda, es una obra recomendable en la que, junto a la reflexión técnico-jurídica, se incluye la narración de hechos destacados que la práctica parlamentaria –estatal y autonómica– nos ha deparado en los últimos tiempos sobre la materia presupuestaria y que contribuirá no sólo a aumentar nuestros conocimientos, sino a encontrar soluciones a los problemas candentes que plantea la programación y ejecución de los ingresos y gastos públicos de nuestro Estado de Derecho. Es de esperar que algunas de las cuestiones que el libro expresamente excluye, entre ellas el propio Tribunal de Cuentas, sean objeto de estudio en un futuro próximo por el mismo autor para que el indudable interés que ofrece su académica visión contribuya a aumentar el grado de satisfacción que nuestra institución debe reportar al conjunto de nuestra sociedad.

JAVIER MEDINA GUIJARRO

FRANCISCO JAVIER BRAÑA y VÍCTOR MANUEL SERNA: *La descentralización de competencias del gasto público. Teoría y aplicación a España.*

Civitas, Madrid, 1997.

Una de las cuestiones que más polémica ha suscitado la interpretación y aplicación de nuestro texto constitucional es la relativa al modelo de organización territorial del Estado y, de modo especial, la distribución de competencias entre el propio Estado y las Comunidades Autónomas. Se trata de un asunto que veinte años después de promulgada la Constitución todavía sigue despertando interés no sólo en cuanto a la naturaleza y los postulados de ese modelo territorial, sino también con respecto a las consecuencias prácticas del apuntado sistema de distribución competencial. Es más, la cuestión apuntada, lejos de estancarse, ha adquirido cada vez mayor trascendencia por la repercusión de sus consecuencias prácticas e inmediatas y por la amplitud de sus variadas manifestaciones, tanto en lo jurídico como en lo económico.

La sensibilidad por la descentralización del Estado es, pues, consecuencia directa del proceso de cambios que se han producido en estos últimos veinte años, sin claros precedentes en regímenes comparados, y que ha supuesto la transferencia a las Comunidades Autónomas en que se organiza el Estado español de un volumen de gasto que se sitúa entre el 20 y el 27 por ciento del total del gasto público consolidado de las distintas Administraciones Públicas entre los años 1994 y 1995.