

viduales». En la misma, Sen analizó las implicaciones del mecanismo tradicional de mercado en términos de las libertades individuales fomentadas por tal mecanismo y no tanto en sus efectos sobre el bienestar económico. Una parte de este análisis supuso la consideración de un primer estadio donde se pasaba de las consecuencias de bienestar a la satisfacción de preferencias; acto seguido se pasaba de la referida satisfacción a las libertades como oportunidades en el espacio de los bienes, para hacerlo, por último, del espacio de los bienes a las oportunidades reales de realización, así como a sus propias capacidades.

Ni que decir tiene que el hecho de centrarse en los efectos sobre la libertad posee innegables ramificaciones sobre la ética y la política, ya que en palabras también del autor de referencia «la relación entre mercados y libertades fue considerada por los economistas clásicos (como John Hicks notó) como un problema trascendental, y hay buenas razones en contra de ignorar completamente esa conexión».

Los trabajos de Sen han ido apareciendo en las editoriales y revistas más prestigiosas del mundo: *Economica*, *Journal of Econometrics*, Clarendon Press, Oxford o Harvard University Press. De la misma forma agradeceríamos todos sus admiradores que la totalidad de tales trabajos terminaran apareciendo en español. Esto sería positivo en todos los sentidos, tan positivo como consideramos que ha sido la concesión del Premio Nobel a su persona. Amartya Sen, como señalamos al principio, no es sólo un economista, sino también un filósofo

y, en cierto sentido un poeta, salvando las distancias en la línea del mismísimo Tagore. Tanto uno como otro terminan hablando, con más o menos tecnicismos, de lo que al final más debe importar a un ser humano: de sentimientos, de igualdad, de justicia, de bien común, de algo que dé sentido a nuestra corta estancia en este mundo.

JUSTO SOTELO NAVALPOTRO

**L. M. CAZORLA PRIETO:** *Las llamadas Leyes de Acompañamiento Presupuestario. Sus problemas de constitucionalidad.*

Instituto de Estudios Fiscales. Marcial Pons y Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A., Madrid, 1998.

Constituye una gran satisfacción comentar un libro, como el del profesor Cazorla Prieto, sobre los «problemas de constitucionalidad» de «las llamadas Leyes de Acompañamiento Presupuestario», en el que fluyen, con la dosis correcta, un planteamiento sencillo, un acercamiento a los problemas pleno de rigor jurídico y unas conclusiones en las que se aúnan la profundidad y el sentido práctico y constructivo.

El autor, tras una breve –pero necesaria– introspección terminológica sobre la aparición del concepto sociolectal o vulgar de ley de acompañamiento presupuestario, analiza las causas que han propiciado el surgimiento de dichas leyes (que cumplen –dice– «una subfunción, una tarea complementaria con relación a las de Presupuestos, que canalizan la función principal, la presupuestaria»), haciendo expresa referencia a

la doctrina del Tribunal Constitucional acerca de la Ley de Presupuestos Generales del Estado –tanto en lo que atañe a su naturaleza jurídica como en lo que afecta a su contenido–, deteniéndose, bajo este último aspecto, en una explicación pormenorizada de la sentencia 76/1992, de 14 de mayo, y poniendo de relieve, en fin, que «toda esta destilada doctrina jurisprudencial desempeñará un papel trascendental en el surgimiento de las denominadas Leyes de Acompañamiento Presupuestario». También estudia en este capítulo segundo los ejemplos alemán e italiano (la *Jahressteuergesetz* del ordenamiento jurídico alemán, y la *legge finanziaria* del Derecho italiano), aunque observa que el sistema italiano no puede ser invocado como ejemplo en favor de que una ley paralela a la anual de Presupuestos Generales alcance un objetivo ilimitado y esté en condiciones jurídicas de abordar cualquier materia. Por otra parte, destaca que fue la Ley de Medidas, datada en 1994 (la 42, de 30 de diciembre), la primera –no así la de 29 de diciembre de 1993– que en su Memoria se refirió a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional como desencadenante de la aparición de este tipo de leyes. Ciertamente es, en efecto, que la argumentación explicativa únicamente afectaba de modo directo a las normas fiscales, pero puede ser predicada también de todo el contenido de la Ley 42/1994, segunda de las llamadas Leyes de Acompañamiento Presupuestario.

Se analizan en el capítulo tercero las características de estas leyes desde un triple punto de vista: na-

turalidad jurídica, contenido y función legislativa.

En cuanto al primero, el autor considera que las Leyes de Acompañamiento son de las Cortes Generales, con entidad propia e independiente, ordinarias, formalmente al margen de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, y desarrollan una función especial en el sentido de que tienen un «cometido propio y distinto al que despliegan otras leyes» y no se encuentran reconocidas en normas especiales, «aunque sí en constitucionales de carácter general y en otras de rango inferior».

El ámbito material, en principio, sólo parece quedar constreñido por los límites generales de la función legislativa de las Cortes, dado que estamos ante un mecanismo jurídico en favor de la acción política del Gobierno, dicho en el sentido más amplio posible del concepto y, por tanto, susceptible de un contenido sustancial prácticamente ilimitado. El autor repasa, sintética y ordenadamente, las modificaciones operadas por las distintas leyes de acompañamiento y concluye afirmando que «la característica principal que rezuma de modo sobresaliente de todo el amasijo normativo descrito es el carácter aparentemente universal e ilimitado de (su) contenido». También entiende que éste es heterogéneo, expansivo y de deficiente técnica legislativa.

Por último, el tema del ejercicio de la función legislativa lo trata el autor partiendo de un análisis sucinto de los aspectos más destacados de la tramitación parlamentaria de las Leyes de Presupuestos

Generales del Estado y de sus correspondientes de acompañamiento. Considera que, en sede de tramitación parlamentaria, la premura desmedida es característica constante, y expresa, sin ambages, que las Leyes de Acompañamiento Presupuestario han alumbrado en España una clara manifestación del «reducionismo parlamentario», el cual trae consigo el achicamiento de la función legislativa de las Cortes en favor del apoderamiento por medios indirectos del Gobierno.

El capítulo siguiente –el cuarto– se consagra a estudiar si las Cortes Generales, con motivo de la aprobación de las Leyes de Acompañamiento Presupuestario, ejercen su libertad de configuración normativa dentro de las fronteras constitucionales o, por contra, vulneran con ello algún límite constitucional.

Principia el autor manifestando que mediante el mecanismo de las leyes de medidas no solamente se ha satisfecho la doctrina del Tribunal Constitucional, «sino que se ha ido mucho más lejos que allí donde el entendimiento más amplio y extensivo del ámbito material de la Ley de Presupuestos Generales del Estado habría podido imaginar». A continuación introduce el tema con el planteamiento hecho en la doctrina, en el ámbito parlamentario, y en organismos extraparlamentarios. En los primeros –dice– la advertencia ha sido pronta e intensa, e irá a más. En el campo de los organismos extraparlamentarios, la reacción es de menor intensidad, dado que, entre otras razones, la dificultad para pronunciarse es mayor.

Menciones especiales requieren los estudios completísimos que el autor dedica a los problemas de constitucionalidad de las Leyes de Acompañamiento Presupuestario desde los puntos de vista del principio de seguridad jurídica y del ejercicio de la función legislativa, y a la posible aplicación a éstas de la doctrina del fraude a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional con relación a la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Las conclusiones son muy duras: incurren en fraude a la ley constitucional en los términos interpretados por el Tribunal Constitucional y con respecto a las materias que no podrían haberse incluido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado; la inclusión de normas jurídicas que no constituyan complemento necesario de lo contenido en los Presupuestos Generales del Estado, establece una vulneración del principio de seguridad jurídica y tiñe a la norma en cuestión de decidida inconstitucionalidad; y, por fin, sin llegar al reproche de inconstitucionalidad, casi tocan tan censurable extremo por la situación en la que ponen el desarrollo de la función legislativa del Congreso y del Senado.

El capítulo quinto –de singular importancia y acusada novedad– es el de las soluciones. El autor trata de la necesidad económico-financiera y jurídica de las llamadas Leyes de Acompañamiento Presupuestario en el Estado contemporáneo, y formula una serie de propuestas de reforma de su configuración actual. En particular, cita y estudia las siguientes: proyectos de ley distintos, agrupación de las materias abordadas en las Leyes de Presupuestos Generales

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