

**OBSERVACIONES SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO  
DE LA EMPRESA NACIONAL SANTA BÁRBARA Y  
LA POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS  
LEYES DE ACOMPAÑAMIENTO DE LOS  
PRESUPUESTOS (\*)**

RAÚL BOCANEGRA SIERRA

*SUMARIO: — I. LA SITUACIÓN JURÍDICA ESPECIAL DE LA EMPRESA NACIONAL SANTA BÁRBARA Y LA SINGULARIDAD DEL CONTRATO ENTRE EL ESTADO Y EL INI. — II. LA MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY DE ACOMPAÑAMIENTO DE LOS PRESUPUESTOS PARA 1999. EL CAMBIO DE RÉGIMEN JURÍDICO Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD: 1. El contenido constitucionalmente lícito de las Leyes de Presupuestos. 2. La figura jurídica de las llamadas Leyes de Acompañamiento y el sometimiento de su contenido a los límites constitucionales de las Leyes de Presupuestos. 3. De nuevo, un casticismo jurídico. 4. La seguridad jurídica y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.*

**I. LA SITUACIÓN JURÍDICA ESPECIAL DE LA EMPRESA  
NACIONAL SANTA BÁRBARA Y LA SINGULARIDAD DEL  
CONTRATO ENTRE EL ESTADO Y EL INI**

La Ley 44/1959, de 30 de julio, sobre Reorganización de la Industria Militar, recientemente derogada por la Ley de Acompañamiento a la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1999 (1), es la norma que instrumenta(ba) la política del Estado en relación con la fabricación de armamento militar, y la disposición que está en la base de la configuración jurídica originaria de la Empresa Nacional Santa Bárbara (en adelante, ENSB). Esta Ley ordena, en efecto, al entonces Instituto Nacional de Industria, la constitución de una Sociedad Anónima que se haga cargo, a este fin, de los establecimientos fabriles

(\*) El presente trabajo ha sido elaborado para ser incluido en el Libro Homenaje al Prof. Ramón Martín Mateo.

(1) Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. BOE, núm. 312, 31 de diciembre de 1998.

destinados a la producción de material militar que venía explotando directamente el entonces Ministerio del Ejército (Defensa) como dependencias propias y en régimen de Derecho administrativo.

La Ley 44/1959, de 30 de julio, contiene disposiciones determinantes del funcionamiento de la empresa, obligando al Ministerio, con el objeto de dotarla de un razonable volumen de trabajo y permitir el desarrollo de una industria nacional en un sector estratégico, de gran importancia económica cuantitativa y decisivo por su aportación al desarrollo tecnológico, a garantizar el «normal y satisfactorio desenvolvimiento de la Empresa», es decir, a asegurar a la misma un flujo estable de pedidos por parte de Defensa para asegurar su viabilidad como tal. El texto de la Exposición de Motivos de la Ley no deja lugar a dudas:

«Es necesario que se definan (...) unos programas de trabajo en contrataciones y facturaciones a largo, medio y corto plazo, cifrados adecuada o por lo menos aproximadamente y en estrecha correlación con las posibilidades de créditos presupuestarios, por un lado, con las instalaciones técnicas y las plantillas de personal de los establecimientos que hayan de ser transferidos, a fin de que la nueva Empresa pueda preparar su programa completo de producciones militares y civiles que le permita un desenvolvimiento sano y normal, orgánico, funcional y económico»

El reflejo de lo anterior en la parte dispositiva de la Ley se percibe en el art. 4 de la misma:

«Las relaciones entre el Ministerio del Ejército y la nueva Entidad se regularán por medio de un Contrato en el que quedarán establecidas las condiciones necesarias para su futuro desenvolvimiento y mejor servicio, a fin de garantizar, por un lado, la conservación de la eficacia industrial y el mejor desarrollo de las fábricas, por otro lado, las posibilidades del normal y satisfactorio desenvolvimiento de la Empresa que se constituye, y, en definitiva, todos los superiores intereses nacionales afectados.»

En ejecución y desarrollo de la Ley 44/1959, de 30 de julio, se sanciona por el Real Decreto 1767/1981, de 3 de agosto, el contrato celebrado entre la Administración del Estado y el INI, que regulaba la producción de Santa Bárbara, cuya vigencia se prolongaba inicialmente hasta el 4 de agosto del año 2006 (2).

(2) La Disposición Derogatoria 2ª de la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social de 1998, también deroga el RD 1767/1981, de 3 de agosto.

Del contenido del contrato en el que se desarrollan las previsiones de la Ley anteriormente transcritas, nos interesa destacar la cláusula séptima, por ser en ella, donde se asegura a ENSB la obtención de pedidos por parte de Defensa (3). De la lectura de esta cláusula, algo compleja, se deduce que Defensa debe encargar a ENSB la ejecución de sus programas de armamento, munición y material militar, sin otros límites que las disponibilidades presupuestarias, la eventual incapacidad de ENSB para cumplir el encargo y los «altos intereses de la Defensa Nacional».

Se emplean, es cierto, conceptos jurídicos indeterminados, en todo caso, judicialmente fiscalizables, que previa la justificación cierta de su existencia, (no en otro supuesto) posibilitarían, eventualmente, la contratación en el extranjero o con empresas nacionales distintas de ENSB. Justamente por emplearse, como se dice, conceptos jurídicos indeterminados para definir los supuestos en los que pueden excepcionarse los encargos a ENSB, es perfectamente posible objetivar su contenido, al menos dentro de ciertos límites y, en todo caso, con un control jurisdiccional pleno que permita verificar la certeza de la concurrencia o no de los mismos.

Por otro lado, el propio contrato cerraba el paso a toda interpretación que pretendiera privar de significado a la mencionada cláusula. Así, la falta de capacidad de ENSB para cumplir un determinado encargo no permitiría a Defensa, sin más, contratar con terceros, obligada, como lo estaba, por el clausulado contractual (así como por el principio de buena fe que debe integrar el contenido del mismo y

(3) «Cláusula 7: Defensa encomendará a la Empresa la ejecución de los programas de armamento, munición y material militar y sus actividades complementarias que correspondan, en función de los créditos ordinarios y extraordinarios disponibles así como de otros recursos financieros que puedan ser autorizados.

Para el cumplimiento de lo previsto en el párrafo anterior, regirán los siguientes criterios:

1. Será condición determinante para que Defensa encomiende a la Empresa un programa o una producción, la capacitación adecuada de la misma, en su amplio significado económico, técnico e industrial.
2. Inicialmente se tendrá en cuenta la capacitación y actividad de producción de la Empresa en el momento de entrar en vigor este Contrato, siendo preciso acuerdo previo para modificarlas.
3. Sucesivamente se irán seleccionando e implantando nuevas líneas de actividad de la Empresa, según las necesidades de Defensa, expuestas previamente por ésta.
4. La Empresa podrá proponer el abastecimiento de nuevo sectores de producción, ampliando su capacitación, sin que en ningún caso, en el supuesto de no interesar a Defensa, perturbe los programas encargados por este ministerio.
5. Todos estos criterios estarán dirigidos a la progresiva nacionalización de la producción de material bélico de procedencia extranjera.
6. Los altos intereses de la Defensa Nacional, serán siempre prioritarios sobre cualquier otra consideración, permitiendo a Defensa contratar en el extranjero o con la industria nacional cuando aquellos intereses lo hagan necesario.»

presidir su cumplimiento), a facilitar la capacitación de ENSB, otorgándole el plazo y la asistencia técnica necesarios (4), siendo de recordar, en todo caso, la clara directiva contenida en la cláusula séptima, en su apartado 5, que opera en el mismo sentido: *Todos estos criterios estarán dirigidos a la progresiva nacionalización de la producción de material bélico de procedencia extranjera.*

Pues bien, lo que se concluye del contenido del contrato formalizado entre la Administración del Estado y el INI, es la existencia de una diferencia fundamental en la configuración jurídica de ENSB respecto de otras empresas en mano pública, que no podría ser tratada, en consecuencia, con los mismos criterios que éstas. Bien al contrario, la singularidad de ENSB exige una consideración diferenciada que Defensa no podría desconocer y que vendría a pasar, necesariamente, por la existencia de una estricta obligación jurídica de mantener a ENSB en condiciones de competitividad (*normal y satisfactorio desenvolvimiento de la Empresa*, según la literalidad de los preceptos legales), fijando al servicio de esta obligación legal los medios de todo orden que resulten necesarios, sin poder ponerse en tela de juicio (mucho menos desde el propio Ministerio, como, lamentablemente, se ha venido haciendo con más frecuencia de la lícitamente admisible) la viabilidad de la empresa, al encontrarse ésta, de modo claro y terminante, legalmente garantizada.

Para asegurar el «normal y satisfactorio desenvolvimiento de la empresa» se optó por configurar las relaciones jurídicas entre la Empresa y el Ministerio sobre la base de una técnica singular (por lo excepcional, aunque, tomada después, con toda lógica, como modelo en la ordenación de la Empresa Nacional Bazán), como es la celebración de un contrato entre ellos. La *singularidad* de este contrato se manifiesta en una serie de peculiaridades que podrían hacer dudar de su naturaleza jurídica. No obstante, ninguna de esas peculiaridades impide considerar que nos hallamos ante un verdadero contrato (ni siquiera se emplean fórmulas más genéricas como la de convenio, muy habitual en supuestos similares), pudiendo afirmarse, al mismo tiempo, su condición de auténtica norma jurídica. Son partes del mismo la Administración del Estado y el INI, correspondiendo su aprobación final al Consejo de Ministros, cuya intervención se justifica, en primer lugar, por su posición directiva sobre ambas partes contratantes, (al constituir el órgano supremo de la Administración del Estado como —por esa misma razón— del órgano matriz del INI), y, en segundo lugar, por ser el Contrato pieza fundamental de la ejecución de la Ley, encomendada con carácter general al Gobierno. En todo caso,

(4) Cláusulas 31ª y 32ª del RD 1767/1981, de 3 de agosto.

la doble naturaleza del contrato resulta avalada (además de por la concurrencia en el mismo de las notas propias de toda norma jurídica) por el hecho de que la Ley habla de Decreto, y no de simple «acuerdo del Consejo de Ministros», que es la expresión utilizada por el art. 12 de la LCAP, cuando el Consejo de Ministros interviene simplemente como órgano competente para manifestar la adhesión de la Administración a un contrato. Por lo demás, el hecho de que el contrato haya sido suscrito por la Administración y un ente instrumental suyo, no significa que aquél carezca de causa, ni le resta un ápice de su naturaleza contractual, ya que existe (en su configuración normativa) una clara contraposición de intereses patrimoniales entre ambos sujetos: la Administración, por un lado, que pretende la mayor eficacia en la gestión de los fondos destinados a la adquisición de material militar, y ENSB (y en su nombre, el INI) por el otro, interesada, como empresa organizada en régimen de Sociedad Anónima, en obtener contraprestaciones adecuadas por sus productos, así como en utilizar los establecimientos y fábricas cedidos temporalmente por Defensa en condiciones económicamente favorables. Igualmente, la existencia de una contabilidad separada de ENSB respecto a la Administración la convierte en un centro de imputación de intereses claramente distinto de la misma, lo que se comprueba en el propio texto del contrato, que en nada se diferencia de un contrato entre dos sociedades pertenecientes a diversos sujetos —fórmula, por otra parte, muy frecuente en la práctica administrativa, por ejemplo, en los contratos por los que la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado asume la defensa jurídica de las Sociedades estatales, facturándoles los servicios prestados, a pesar de que estas sociedades pertenecen al cien por cien a la Administración. La atribución por la Administración a ENSB de preferencia para la adjudicación de encargos, que podría no explicarse desde el punto de vista estrictamente patrimonial, obedece a la decisión estratégica adoptada por la Ley, que ha optado indiscutiblemente por priorizar el interés público subyacente en la existencia de una industria bélica nacional sobre una hipotética mayor conveniencia económica de contratar con otros sujetos nacionales o extranjeros la fabricación del armamento militar.

El resultado práctico del conjunto normativo expuesto consistía, pues, en resumen, en que ENSB tenía asegurada por Ley su subsistencia, su configuración básica (es decir, la gestión de los establecimientos industriales que se le ceden) y un flujo de pedidos del Ministerio de Defensa. Todo ello al servicio, como es lógico, no de la empresa misma, sino de un intento de consolidación de una industria nacional de defensa y de la utilización del poder de compra de la Administración para el fomento del desarrollo tecnológico propio.

Pues bien, este modelo nunca fue aplicado en su integridad en los términos legalmente exigibles. Por razones de muy diversa índole (no todas ellas abiertamente confesables y en las que no debemos detenernos ahora), ENSB fue tratada por la Administración que la gestionaba como una empresa más del sector público (llegando incluso a hablarse en medios oficiales de una posible quiebra de la misma), en abierta desatención, desde luego, de su específico marco jurídico, plenamente justificado, como se ha notado, entre otras cosas, en la singularidad derivada de la posición estratégica de aquella. Frente a ello, hecha valer por la representación de los trabajadores la necesidad de cumplir el Ordenamiento jurídico (para terminar, entre otras cosas, con posibles e injustificadas desviaciones contractuales que, presuntamente, venían produciéndose), el Gobierno ha reaccionado, insólitamente, de la peor manera posible, a mi juicio: confirmando, con ello, implícitamente, la opinión de los trabajadores, ha venido a derogar en su totalidad el marco jurídico existente, sustituyéndolo por otro diferente, y haciéndolo, precisamente, a través de la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos del Estado para 1999, año éste, por cierto, en que viene particularmente nutrida de las más dispares medidas, convertida en un auténtico revoltijo jurídico. Con ello, se ha venido a regular, sin debate social ni parlamentario alguno, sin conexión con previsión presupuestaria de ninguna clase, un régimen jurídico entero, el propio de un sector económico estratégico completo, nada menos que el destinado a la fabricación de armamento militar. La constitucionalidad de la Ley de Acompañamiento que ha servido para instrumentar una medida de esa naturaleza, que ha sido objeto de un recurso directo de inconstitucionalidad, además de en el extremo que aquí se examina, por otros muy diversos —y graves, sin duda—, resulta, en efecto, a mi juicio, extremadamente dudosa, como a continuación se expone.

## II. LA MODIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY DE ACOMPAÑAMIENTO DE LOS PRESUPUESTOS PARA 1999. EL CAMBIO DE RÉGIMEN JURÍDICO Y SU POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD

Como se acaba de señalar, el Gobierno ha optado por una solución radical: modificar el marco jurídico estratégico del sector, más arriba descrito, mediante la Ley de Acompañamiento a los Presupuestos del Estado para 1999, que queda, ahora, del modo que sigue. El 22 de diciembre de 1998, el Congreso de los Diputados aprobó definitivamente la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, publicada en el BOE, el día 31 del mismo mes, como Ley 50/1998, de 30 de diciembre, cuyo art. 54, integrado en su Título IV,

«Normas de gestión y organización», Capítulo I, «De gestión», tiene el siguiente contenido:

«Artículo 54. Enajenación de determinados inmuebles e instalaciones de Defensa y del Patrimonio del Estado.

Uno. Se autoriza al Ministerio de Defensa a enajenar, con la extensión objetiva y el precio que acuerde el Gobierno, las factorías, fábricas, terrenos e instalaciones que, a 1 de enero de 1999, se encuentren cedidos temporalmente a la «Empresa Nacional Bazán de Construcciones Navales Militares, Sociedad Anónima», a la «Empresa Nacional Santa Bárbara de Industrias Militares, Sociedad Anónima», y a «Construcciones Aeronáuticas, Sociedad Anónima».

Dos. Igualmente se autoriza al Ministerio de Economía y Hacienda a enajenar a la «Empresa Nacional Santa Bárbara de Industrias Militares, Sociedad Anónima», los terrenos y edificios de Paracuellos de Jarama pertenecientes al Patrimonio del Estado y que, actualmente, posee y administra dicha Empresa.

Tres. Las mencionadas enajenaciones de inmuebles e instalaciones, con todos sus efectos, se realizarán, previa la oportuna tasación, de conformidad con lo establecido en la legislación del Patrimonio del Estado, y sin perjuicio de las competencias atribuidas a la Gerencia de Infraestructura de la Defensa, de acuerdo con su legislación específica.

Cuatro. Las factorías, fábricas e instalaciones mencionadas en los apartados anteriores seguirán afectas a los fines de interés para la defensa nacional para las que fueron cedidas.

Cinco. El Gobierno, a propuesta de los Ministerios de Industria y Energía y de Economía y Hacienda dictará cuantas disposiciones de desarrollo o complementarias sean necesarias para la aplicación de este precepto.»

La Disposición Derogatoria 2ª, por su parte, deroga diversas disposiciones relacionadas todas ellas con el contenido del artículo 54. Entre ellas destacan las Leyes de 11 de mayo de 1942, 23 de julio de 1966 (modificativa de la anterior) y 30 de julio de 1959. También deroga los Decretos de 10 de septiembre de 1968 y 3 de agosto de 1981 que, en ejecución respectivamente de las Leyes de 11 de mayo de 1942 y 30 de julio de 1959, aprobaron los contratos que regulaban hasta ahora la cooperación entre el Ministerio de Defensa y las empresas nacionales Bazán y Santa Bárbara, las cuales dependen del Ministerio de Industria, antes a través del Instituto Nacional de Industria (INI) y ahora de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI).

El alcance principal de los preceptos referidos, consiste en derogar completamente el grupo normativo específico que venía regulando

la industria militar pública y sus relaciones con la Administración del Estado, eliminando con ello también el instrumento jurídico que pretendía realizar la directriz política ya enunciada: la consolidación de una industria nacional de defensa y la utilización del poder de compra de la Administración para el fomento del desarrollo tecnológico, sin más referencia o justificación a tal cambio de régimen jurídico que la contenida en la Exposición de Motivos de la Ley, apartado V y que tiene el siguiente tenor: «respecto de la gestión patrimonial se prevé la enajenación de determinados inmuebles de Defensa y Patrimonio del Estado (...)», Con ello la actividad adjudicadora del Ministerio de Defensa queda sometida al régimen general de la contratación pública (sin ninguna especificidad contenida en norma con rango de Ley, en todo caso) y las empresas públicas militares pasan a regirse por el Derecho común de las empresas públicas. Por lo demás, el resto del contenido de los preceptos está orientado claramente a la ejecución de esta idea: o bien regulan sin más la liquidación de los contratos (Disposición Transitoria 3ª, para lo que establece un plazo de dieciocho meses), o bien, establecen una consecuencia casi necesaria de la separación entre el Ministerio de Defensa y las empresas, como es la enajenación de los bienes de aquél que éstas venían utilizando (artículo 54). Ello se completa con una genérica referencia al mantenimiento de la afectación al interés público de los terrenos que se van a enajenar (artículo 54.4), de difícil aplicación e interpretación y que podría estar destinada a evitar posibles solicitudes de reversión respecto a los terrenos obtenidos en su día por expropiación forzosa.

Todo ello es posiblemente inconstitucional, como consecuencia de su inclusión en una llamada Ley de Acompañamiento de las Leyes de Presupuestos, no pensadas, en absoluto, para estas finalidades.

#### 1. El contenido constitucionalmente lícito de las Leyes de Presupuestos

Los preceptos controvertidos (art. 54 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, y Disposiciones Derogatoria 2ª y Transitoria 3ª) no forman parte, por de pronto, del contenido constitucionalmente lícito de las Leyes de Presupuestos, y así se deduce de la abundante jurisprudencia constitucional recaída al efecto. Ya en su Sentencia 27/81, de 20 de julio (f.j.2), el Tribunal Constitucional apuntó que el artículo 134 CE incorpora un compromiso entre las distintas posturas sostenidas durante el debate constitucional acerca del contenido de las Leyes de Presupuestos. Por un lado, esta específica categoría de Ley no es una simple norma contable, reducida a la previsión de ingresos y autorización de gastos (art. 134.2), sino un «vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno».

Por otro lado, el papel de las Cortes en el examen de la Ley de Presupuestos está limitado por el propio artículo 134 y por los Reglamentos parlamentarios, hasta el punto de que la competencia que ejerce es «una competencia específica desdoblada de la genérica potestad legislativa del Estado», por lo que la Ley de Presupuestos tiene un contenido constitucionalmente limitado. Estas afirmaciones fueron realizadas por el Tribunal Constitucional al objeto de precisar qué criterio interpretativo (amplio o estricto) se debía aplicar al término «modificación de tributos» del artículo 134.7 CE.

Pero es, sobre todo, en la sentencia 76/92, de 14 de mayo, (f.j.4), relativa a la modificación del art. 130 LGT (autorización judicial de entrada en domicilio) en una Ley de Presupuestos, donde el Alto Tribunal sistematiza su jurisprudencia anterior y establece la distinción entre contenido necesario (mera previsión de ingresos y gastos, art. 134.2CE) y contenido posible de las Leyes de Presupuestos, cuya doctrina puede sintetizarse en los extremos siguientes:

«Así pues, las leyes anuales de Presupuestos tienen un contenido mínimo, necesario e indispensable (STC 65/1987, fundamento jurídico 4º), 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 (...)

En suma y con base en la doctrina expuestas debemos concluir que para que la regulación, por una Ley de Presupuestos, de una materia distinta a su núcleo mínimo, necesario e indispensable (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 art. 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) (5).

(5) Esta doctrina se reitera entre otras en las SSTC 16/1996 (f.j.6), 61/1997 (f.j.2.b) y 203/1998 (f.j.3).

La redacción empleada en la Ley 50/1998 intenta destacar una supuesta faceta «presupuestaria» o de «gestión patrimonial» (título de la sección 2. en la que se incluye el art. 54) de estos preceptos, para lo que se presenta básicamente como una autorización a determinados órganos administrativos (los Ministerios de Defensa y de Economía y Hacienda) que les permitan enajenar ciertos bienes que actualmente son titularidad de la Administración del Estado, a unas sociedades estatales concretas. Con ello se pretende justificar su relación con los ingresos del Estado (aunque en este caso esos ingresos obedezcan a un fenómeno puramente interno, a un intercambio entre distintos entes que dependen de él) y, por tanto, con la materia presupuestaria.

Debe decirse, en primer lugar, que esa supuesta relación no es suficiente para garantizar su constitucionalidad, según los parámetros que figuran en las SSTC 76/92 y 16/96 que exigen, para incluir en la Ley de Presupuestos una determinada medida, una «relación directa con los gastos e ingresos que constituyen estrictamente el Presupuesto o con los criterios de política económica general del que dicho Presupuesto es el instrumento». No basta por tanto, con que una determinada norma o medida tenga trascendencia económica o afecte de algún modo a los ingresos y gastos públicos, como sucede, por lo demás, con la práctica totalidad de las normas administrativas (argumento éste que llevó al TC, por ejemplo, a anular normas incluidas en Leyes de Presupuestos por las que se regulaba el procedimiento judicial para el cobro de deudas tributarias —STC 76/92— o el régimen económico y financiero de los Consorcios de las Zonas Francas —STC 16/96—).

Además, la presentación de los preceptos reseñados como una simple autorización para enajenar, más o menos relevante, es sólo una desfiguración interesada de la medida en cuestión. El Gobierno no necesita en ningún caso una autorización legal para realizar operaciones de «gestión patrimonial», ya que la actual normativa (tanto la Ley de Patrimonio del Estado como la sectorial que pudiera ser aplicable) ha derogado los antiguos preceptos en que la enajenación de algunos bienes exigía autorización legal: todo lo más, se exige hoy un acuerdo del Consejo de Ministros (art. 62 y 121 de la Ley de Patrimonio del Estado, para la enajenación de bienes patrimoniales y para la desafectación de demaniales, respectivamente). El propio artículo 54 de la Ley de Acompañamiento lo reconoce así al remitirse en su apartado 3 a la legislación de patrimonio para la regulación de las cesiones. Si la estricta gestión patrimonial (es decir, la enajenación de los bienes afectados) no exige autorización legal, el núcleo de los preceptos cuestionados se encuentra en el resto de su contenido, es decir, en la derogación de un determinado régimen de colabo-

ración entre el Ministerio de Defensa y las empresas públicas de armamento dependientes del Ministerio de Industria, régimen basado en una finalidad política (no, por tanto, presupuestaria) muy clara, que no era otra que la utilización de la capacidad de compra del Ministerio de Defensa para la creación y potenciación de una industria nacional de armamento. Este régimen estaba consagrado en diversas normas con rango de Ley (las enumeradas en la Disposición Derogatoria 2. de la Ley de acompañamiento) y por esto (y no por las enajenaciones) era necesaria la previsión normativa contenida en la Ley 50/1998). Tan claro es este hecho, es decir, que los preceptos cuestionados no regulan un aspecto de la gestión patrimonial sino que alleran en su totalidad la regulación de un sector jurídico y económico, que contienen los elementos normativos característicos de la regulación completa de una materia y que son absolutamente inusuales en las simples modificaciones puntuales que resultan admisibles en una Ley presupuestaria: se incluye, nada menos, que una derogación expresa del régimen anterior (Disposición Derogatoria 2ª), una norma sobre el régimen transitorio (Disposición Transitoria 3ª) y una remisión normativa para el desarrollo de la nueva normativa (art. 54.5).

Pero es que tampoco concurre el segundo requisito exigido por la jurisprudencia del TC: que «su inclusión 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 (SSTC 76/92 y 16/92)». Difícil es, ciertamente, considerar un complemento necesario de la ejecución del Presupuesto a una medida que no tiene ninguna cuantificación económica y para la que se otorga al Gobierno un plazo de ejecución de dieciocho meses, que excede ampliamente del período de vigencia de los Presupuestos Generales del Estado a los que acompaña.

Lo que regulan estos preceptos no es una operación de carácter exclusivamente patrimonial y tampoco los aspectos predominantemente patrimoniales de una operación compleja. Lo que hacen es articular una operación de graves implicaciones en las políticas de industria y defensa, es decir, cuyo alcance va más allá de lo presupuestario, y que consiste en alterar de forma radical el modo de proceder en materia de adquisición de armamento y material que hasta ahora venía ordenado por Ley formal alrededor de la idea de colaboración entre el Ministerio de Defensa y la industria nacional en mano pública, eliminándose todo el régimen jurídico que venía disciplinando esta materia, sustituyéndose por lo que resulte de la aplicación del Derecho general (la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, con las excepciones y matizaciones que contiene para los contratos de defensa).

El conjunto normativo resultante de la Ley 50/1998, no se ajusta, pues, ni de lejos a lo que tiene establecido el Tribunal Constitucional en una asentada jurisprudencia sobre el contenido lícito de las Leyes de Presupuestos. Si dichos preceptos se hubieran incluido en la Ley de Presupuestos, a nadie parecería dudosa su inconstitucionalidad. Lo que queda por aclarar ahora es en qué medida su «traslado» a la Ley de Acompañamiento los protege frente al reproche de inconstitucionalidad.

## 2. La figura jurídica de las Leyes de Acompañamiento y el sometimiento de su contenido a los límites constitucionales de las Leyes de Presupuestos

La Ley 50/1998 es un ejemplar más de una figura legislativa cuyo origen se encuentra en la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, y que continúa en las Leyes 42/1994, de 30 de diciembre, 13/1996, de 30 de diciembre, y 66/1997, de 30 de diciembre. En 1995 se presentó un proyecto de Ley (6), pero fue rechazado por el Congreso de los Diputados, al igual que el de Presupuestos (7). La denominación fue, en 1993, de «Medidas Fiscales, de Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y la Protección por Desempleo», y a partir del año siguiente se ha acuñado la de «Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social», ligera variación de la anterior, lo que pone de manifiesto que todas estas Leyes de acompañamiento presupuestario, guardan un alto grado de parentesco que debe ser tenido en cuenta al estudiar la licitud constitucional de los preceptos de una cualesquiera de estas leyes.

No es casual que este tipo normativo aparezca justamente a finales de 1993, es decir, sólo un año después de que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 76/1992, diera un paso más en su doctrina sobre el contenido de las Leyes de Presupuestos y anulara un determinado precepto por exceder de su contenido constitucionalmente lícito. Relación confesada por el propio Gobierno, por ejemplo, en la Memoria del proyecto que daría lugar a la Ley 42/1994: «La doctrina del Tribunal Constitucional en relación con los límites materiales de las Leyes de Presupuestos, expresada fundamentalmente en las sentencias de 18 de mayo de 1992 (la citada 76/1992) y 28 de junio de 1994, obliga una vez más a compartimentar las normas tributarias previstas para 1995 en dos proyectos normativos distintos: el proyec-

(6) Publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie A/Proyectos de Ley, núm. 137-1, de 13 de octubre de 1995.

(7) Para 1996 se prorrogaron los Presupuestos de 1995, prórroga regulada por el Real Decreto-Ley 12/1995, de 28 de diciembre.

to de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995 y el proyecto de ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que debe tramitarse conjuntamente con aquél».

Por lo tanto, el Gobierno (y las Cortes, que han aprobado con enmiendas los distintos proyectos que éste les ha enviado) no ha rectificado su conducta a consecuencia de las diversas sentencias del Tribunal Constitucional que han declarado nulos preceptos incluidos en las Leyes de Presupuestos, llevando, para ello, los preceptos extrapresupuestarios a proyectos de Ley específicos, que se tramitan en las condiciones ordinarias y que no produzcan la inseguridad jurídica inevitable cuando se presentan como ligadas a los Presupuestos medidas de los ámbitos más variados. Sólo se ha llevado a cabo una modificación formal (la separación del contenido en dos proyectos diferentes) pero sin alterar la sustancia, puesto que, primero, sigue introduciendo múltiples modificaciones legislativas simultáneas (muchas más que en las Leyes de Presupuestos anteriores a la STC 76/1992), segundo, las sigue presentando como ligadas a los Presupuestos cuando, en realidad, esa conexión es en muchos casos inexistente, como en el de los preceptos aquí referidos, y, tercero, propone (y obtiene) su tramitación conjunta con la Ley de Presupuestos, con lo que ninguna diferencia sustancial se produce frente a la situación anterior en que el contenido de ambos proyectos se acumulaba en la Ley de Presupuestos.

La consecuencia es que su contenido ha crecido de manera imparable desde 1993: la Ley 22/1993 modificó 18 normas con rango de Ley; la Ley 42/1994, 32; la Ley 13/1996, 60, derogando además total o parcialmente otras 11 Leyes; la Ley 66/1997 modificó 47 y derogó 8. La Ley 50/1998 modifica 64 Leyes (5 de ellas aprobadas en el mismo 1998), 12 de ellas varias veces en preceptos desconectados entre sí; deroga expresamente 9 disposiciones con rango de Ley, autoriza al Gobierno para dictar tres textos refundidos en materia de mutualismo administrativo y un decreto legislativo sobre zonas francas, adapta o modifica el régimen jurídico de 45 organismos públicos y regula directamente, sin modificación de otras normas, materias tan heterogéneas como las limitaciones por razones de ruido a las maniobras de despegue y aterrizaje de aviones, las profesiones de enólogo y otras del sector vitivinícola, la competencia de los órdenes jurisdiccionales social y contencioso-administrativo, o el régimen jurídico del Hospital Clínico y Provincial de Barcelona.

Se trata, pues, llegados aquí, de determinar si los límites constitucionales de las Leyes de Presupuestos se aplican también, en todo o en parte, a este tipo de Leyes, las llamadas Leyes de Acompañamiento, formalmente separadas de las primeras pero que están sometidas a la misma tramitación, dependen funcionalmente de ellas y no tienen

otro objeto que el de eludir aquellos límites constitucionales, incluyendo en otra Ley su contenido extrapresupuestario, pero sin alterar el efecto normativo perseguido, que es el de introducir a la vez y a fecha fija, es decir, sin un debate parlamentario completo y pormenorizado, decenas de reformas legislativas en los sectores más dispares del Ordenamiento.

Una primera observación alcanza inmediatamente la obviedad: Si el Tribunal Constitucional no tuviese nada más que decir sobre las Leyes de Acompañamiento, su jurisprudencia relativa a las Leyes de Presupuestos (SSTC 76/1992 y posteriores) habría producido, de forma paradójica, un resultado claramente contraproducente. Ello es así porque, mientras que todos los Gobiernos han sido conscientes de que el contenido de las Leyes de Presupuestos tiene unos límites constitucionales (aunque a veces se han producido excesos depurados por el Tribunal), con las Leyes de Acompañamiento se opera como si pudiesen tener cualquier contenido, al igual que una Ley ordinaria más, a pesar de su tramitación paralela a la de Presupuestos.

Aunque el Alto Tribunal aún no ha tenido ocasión de pronunciarse sobre ninguna de las Leyes de Acompañamiento presupuestario que se han aprobado en los últimos años, de su jurisprudencia se deduce claramente que utiliza un concepto material de Ley de Presupuestos, no ligado exclusivamente al ámbito de aplicación del artículo 134 CE. Así, en la sentencia 126/1987 dejó claro que el dato relevante para que una Ley quede sometida a los límites materiales del artículo 134 CE, no es su denominación sino su vinculación con los Presupuestos y el procedimiento seguido para su aprobación (8). También es muy indicativa la sentencia 116/1994, en la que se discutía la licitud constitucional de un precepto de la Ley navarra 21/1984, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para 1985, precepto al que se imputaba haber modificado un tributo vulnerando, por tanto, lo dispuesto en el artículo 134.7 CE. Centrada la cuestión en la aplicabilidad del 134.7 a los Presupuestos autonómicos, la sentencia lo denegó, lo que fue duramente criticado en dos votos particulares de los Magistrados Rodríguez Bereijo y Gabaldón López, el primero de los cuales habló de «una interpretación formalista y posi-

(8) La norma impugnada en aquel caso no era una Ley de Presupuestos, sino la Ley 5/1983, que procedía de la conversión de un Real Decreto-Ley adoptado ante la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado para 1982. En palabras del Tribunal «no cabe, pues, calificar de Ley de Presupuestos a la Ley 5/1983 —y así se explicita en el debate parlamentario del proyecto de Ley y se manifiesta en el procedimiento seguido en su tramitación—, ya que no tiene su razón de ser en la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, sino en el hecho de que tales Presupuestos no hubieran sido aprobados antes de iniciarse el ejercicio económico correspondiente» (fj.5).

tivista de la Constitución y del precepto constitucional en juego (...) de consecuencias prácticas profundamente negativas para el sistema de producción de normas». Los votos particulares son desde luego favorables a una interpretación material del artículo 134 CE y por tanto a su aplicación a Leyes que, aun careciendo del *nomen legis* Ley de Presupuestos, presentan las mismas características. No se trata aquí de convertir tales votos en una sentencia paralela y de silenciar la decisión adoptada por la mayoría del Tribunal, sino de subrayar que la doctrina de esta decisión mayoritaria no sólo no se opone a la tesis aquí sostenida, sino que es un apoyo para ella. Así es porque, en primer lugar, el argumento principal empleado por el Tribunal para rechazar la aplicación del artículo 134 CE a las Leyes autonómicas de Presupuestos, que es la incorrección de aplicar analógicamente a las Comunidades Autónomas, sin más, disposiciones constitucionales relativas al Estado en sentido estricto (f.j.5), no entra en juego cuando de lo que se trata es de la relación entre la Ley estatal de Presupuestos y la Ley estatal de Acompañamiento. Y en segundo lugar porque el Tribunal entra expresamente a examinar las características materiales y procedimentales de la Ley autonómica en cuestión y rechaza la aplicación a la misma del artículo 134 CE porque tales características son distintas a las de la Ley estatal de Presupuestos, con lo que admite expresamente la aplicación del artículo 134 CE a las Leyes que, aun no siendo estrictamente Leyes de Presupuestos, presenten sus mismas características:

«Ciertamente, este Tribunal, a pesar de proclamar el carácter formal y material de ley de las Leyes de presupuestos, ha reconocido la existencia de ciertos límites materiales a su contenido derivados de las exigencias del principio de seguridad jurídica y, sobre todo, de las "peculiaridades" o "especialidades" de su tramitación parlamentaria y, más concretamente, de las restricciones de las facultades de los órganos legislativos en relación con la tramitación de otros proyectos o proposiciones de ley. Así, hemos afirmado que no cabía incluir en dichas leyes, materias que no tengan relación directa con los gastos e ingresos previstos en los presupuestos o con los criterios de política económica del Gobierno que lo promueve (por todas, SSTC 65/1987 y 76/1992) (f.j.8).

No hace falta recordar que ese *test* material, aplicado al conjunto normativo contenido en la Ley 50/1998, daría un resultado diametralmente opuesto, dado que su contenido no tiene ninguna relación con la materia presupuestaria y porque las facultades presupuestarias de examen y enmienda están en ellos muy disminuidas respecto a las de un Proyecto de Ley ordinario. El hecho de que con las Leyes de Acompañamiento se pretenda respetar formal pero no materialmente

los límites constitucionales de las Leyes de Presupuestos (puesto que los motivos que dieron lugar a la declaración de inconstitucionalidad de determinadas normas extrapresupuestarias incluidas en ellas se siguen produciendo todos en las de Acompañamiento) debe llevar necesariamente al Tribunal Constitucional, no a censurar el recurso a la utilización de la figura normativa de las Leyes de Acompañamiento (puesto que la opción se incluye indudablemente en el marco de libre configuración que corresponde constitucionalmente al legislador), pero sí a medir tales Leyes con el mismo canon constitucional de las Leyes de Presupuestos, comprobando si se dan en las mismas los motivos que han llevado a reconocer la existencia de límites constitucionales en el contenido de éstas, y llegando a declarar la inconstitucionalidad de los preceptos que excedan de ese marco constitucionalmente lícito, supuesto claramente contemplado por el artículo 6.4 CC: utilización de una norma de cobertura (art. 134 CE *sensu contrario*, en cuanto limita exclusivamente el contenido de las Leyes de Presupuestos, pero no el de las de Acompañamiento) para conseguir los mismos resultados, prohibidos por el Ordenamiento jurídico, que se intentaban atajar con la limitación constitucional del contenido de las Leyes presupuestarias. Como en todo supuesto de fraude a la Ley, la consecuencia jurídica sería la aplicación a la conducta fraudulenta de la norma que se trataba de eludir, es decir, en este caso, la aplicación a las Leyes de Acompañamiento de los límites constitucionales al contenido de las Leyes de Presupuestos.

El razonamiento que lleva a considerar aplicables a las Leyes de acompañamiento los límites constitucionales de las de Presupuestos, o al menos a considerar inconstitucionales los preceptos de las primeras carentes de toda relación con la materia presupuestaria, tiene un doble punto de apoyo. Por un lado, y como se ha visto cronológicamente en los párrafos anteriores, lo que el Gobierno y las Cortes han hecho desde 1993 es emplear un artificio formal (la separación en dos proyectos de Ley del contenido agrupado inicialmente en la Ley de Presupuestos) para privar de efectos a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, sin dejar de lograr el mismo resultado práctico, es decir, aprovechar la aprobación de los presupuestos para introducir múltiples modificaciones normativas en los sectores más dispares e imponiendo a la discusión parlamentaria plazos limitados que reducen las posibilidades de discusión y enmienda. Como la vigencia de la CE (que es lo que está en juego cuando se habla del cumplimiento sustancial y no sólo formal de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, art. 5.1 LOPJ) no puede quedar subordinada a la voluntad de sujetos a ella sometidos (art. 9.1 CE), ni a una simple manipulación formal en una fuente jurídica jerárquicamente inferior a ella, como la

Ley, tal conducta del Gobierno y las Cortes sólo puede tener una respuesta, que es la aplicación a las Leyes de Acompañamiento, con las matizaciones que sean del caso (que nunca podrán extenderse a preceptos tan extrapresupuestarios como los aquí mencionados) de los límites constitucionales de las Leyes de Presupuestos. Por otro lado, es palmario que en las Leyes de Acompañamiento se dan los mismos fundamentos jurídicos que han llevado al Tribunal Constitucional a declarar que el contenido de las Leyes de Presupuestos está limitado por la CE. En su jurisprudencia ya citada, el Tribunal ha destacado dos causas de la limitación material de las Leyes de Presupuestos. En primer lugar, que en su discusión están limitadas las facultades de examen y enmienda que corresponden constitucionalmente (art. 66.2) a las Cortes: esta limitación, que se deriva tanto del art. 134 CE, apartados 1 y 6, como de los preceptos de los Reglamentos parlamentarios que regulan este procedimiento legislativo especial (SSTC 27/81 y 76/92) y de la propia presión temporal en que se produce su intervención (art. 134 CE, apartados 3 y 4), está justificada en los casos en que la prevé la CE, es decir, para el contenido típico (tanto el necesario como el posible) de las Leyes de Presupuestos, pero no para cualquiera otro que se tenga a bien incorporar. En segundo lugar, porque la inclusión de cualesquiera materias en una Ley de contenido constitucionalmente definido lesiona el principio de seguridad jurídica (SSTC 65/90 y 76/92).

Estos argumentos son perfectamente aplicables a toda disposición legal que, aun no llamándose «Ley de Presupuesto» sino «Ley de Acompañamiento», esté íntimamente ligada a la primera en su fundamento (como ocurre en el presente caso y sus predecesores, que se presentan como un conjunto de medidas instrumentales de la ejecución de los Presupuestos y necesarias para la eficacia de la misma) y en su tramitación. Lo único que se ha hecho entonces, es trasladar una parte del contenido de la Ley de Presupuestos (el llamado contenido posible, por oposición al necesario o enumeración de ingresos y gastos) a un texto distinto, pero sin que ello pueda tener trascendencia alguna de cara al enjuiciamiento constitucional de ese contenido, pues las razones válidas para la Ley de Presupuestos lo siguen siendo para las de Acompañamiento. Si las facultades de examen, enmienda y aprobación de las Cortes Generales sobre el Proyecto de Ley de Presupuestos son más limitadas que sobre los demás proyectos de Ley —y esto prohíbe incluir en dicho Proyecto preceptos de naturaleza extrapresupuestaria—, las mismas limitaciones se dan en el Proyecto de Ley de Acompañamiento, ya que su tramitación parlamentaria es cronológicamente paralela a todos los efectos. Según un uso parlamentario surgido ya con ocasión de la primera Ley de Acompañamiento (y exigido por el Gobierno en los

términos ya citados de la memoria del Proyecto), la vinculación material de ambos proyectos exige su tramitación paralela (9), en plazos extraordinariamente cortos para la complejidad del contenido de la Ley 50/1998, que eliminan sencillamente el intercambio de argumentos sobre la práctica totalidad de los temas (singualmente, sobre el que es objeto de este artículo) y que sólo se deben a la traslación a este Proyecto de la fecha fija que el artículo 134 CE y la propia naturaleza de las cosas imponen a la Ley de Presupuestos. Del mismo modo que sucedía cuando todo este amasijo de preceptos variopintos se integraba en el Proyecto de Ley de Presupuestos, la profundidad del debate quedaba limitada también por encomendarse al examen del Proyecto a una sola comisión (ahora la de Economía y Hacienda, antes la de Presupuestos), cuando los temas abordados en el mismo pertenecen en realidad al ámbito de múltiples Comisiones (que habrían intervenido si el Proyecto se hubiese fragmentado en varios, de acuerdo con criterios materiales), con lo que se evita que intervengan los parlamentarios especializados y el examen del texto queda centrado exclusivamente en su repercusión financiera, perspectiva que en múltiples casos (como sucede cabalmente con el que aquí nos ocupa) es sólo una y no siempre la más importante.

A los Proyectos de Ley de Acompañamiento no se aplican, ciertamente, las normas de los Reglamentos parlamentarios que se refieren a la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos (arts. 133-135 del Reglamento del Congreso y 148-151 del Reglamento del Senado). Este argumento no permite justificar, sin embargo, que las Leyes de Acompañamiento no estén sometidas a los límites constitucionales de las de Presupuestos, Y ello por dos razones. En primer lugar, porque el núcleo constitucional de las limitaciones a la facultad parlamentaria de enmienda, que son a su vez la base del procedimiento especial presupuestario, se encuentra en el artículo 134.6 CE y este precepto, que somete a la conformidad del Gobierno la tramitación de «toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios», se aplica a la discusión parlamentaria de cualesquiera proyectos o proposiciones de Ley (arts. 11 del Reglamento del Congreso y 151 del Reglamento del Senado) y no sólo a la del Proyecto calificado formalmente como

(9) Lo que se puede comprobar examinando las fechas en que se debatieron y aprobaron las Leyes 49 y 50/1998: la presentación y el debate de totalidad en el Congreso de los Diputados se produjo en ambos casos el 27 de octubre de 1998 (Diario de Sesiones, Pleno, núm. 188), el debate de aprobación definitiva en el Congreso entre el 16 y 19 de noviembre (DS, Pleno núm. 194-197), la discusión y aprobación en el Pleno del Senado el 14 y 15 de diciembre (DS, Pleno, núms. 112-113), y la aprobación definitiva en el Pleno del Congreso el 22 de diciembre (DS, Pleno, núm. 206).

Presupuestos, sin perjuicio de que sea en este último caso cuando reciba una aplicación más frecuente. Y además porque, si el núcleo de las especialidades del procedimiento de aprobación de las Leyes de Presupuestos fuese el artículo 134.6 CE, nunca habría podido llegar el Tribunal Constitucional a limitar el contenido constitucionalmente lícito de tales Leyes. En efecto: el art. 134.6, por su mismo contenido, no es nunca un apoyo útil para justificar la limitación constitucional del contenido de las Leyes de Presupuestos (o de las de Acompañamiento). Y ello porque, al mencionar las enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, se refiere al contenido necesario o estrictamente presupuestario de las Leyes en cuestión, es decir, al que tiene relación directa con los ingresos o gastos públicos. Sólo en estos casos se puede plantear una enmienda que suponga aumento de créditos o disminución de ingresos. En otras palabras: con el único apoyo del art. 134.6 no se habría llegado nunca a limitar el contenido extrapresupuestario de las Leyes de Presupuestos, es decir, el contenido no ligado directamente a los ingresos y gastos, ya que en este tipo de materias el art. 134.6 no se aplica y, por tanto, no supone ninguna limitación a la competencia parlamentaria de examen y aprobación del Proyecto de Ley. En consecuencia, si el art. 134.6 CE no es la clave única que explica la limitación constitucional del contenido de las Leyes de Presupuestos (puesto que este artículo no entra en juego ante el contenido estrictamente extrapresupuestario de las mismas), el hecho de que ese precepto sea pocas veces operativo en la discusión de las Leyes de acompañamiento no libera a éstas del sometimiento a los límites materiales de las Leyes de Presupuestos.

El art. 134.6 CE es sólo una muestra de la limitación de las facultades parlamentarias de examen y enmienda, limitación que se produce ante los Proyectos de la Ley de Presupuestos y ante los de Acompañamiento. Esa restricción se deriva en primer lugar de la limitación temporal para la discusión de ambos Proyectos, y también, entre otras razones, de que por imperativo reglamentario el examen del Proyecto se encomienda a una sola Comisión a pesar de que la variedad de su contenido exigiría la concurrencia de especialistas de distintos ámbitos. Todo ello hace imposible que el procedimiento parlamentario cumpla una de sus funciones principales en una democracia avanzada, a saber, provocar en la opinión pública el debate sobre las iniciativas del poder público, especialmente cuando las mismas afectan a los derechos e intereses de los ciudadanos. Ante la complejidad y tecnicismo de las medidas incluidas en la Ley de Presupuestos, el debate queda reducido necesariamente a las grandes líneas o a unos pocos aspectos concretos, muy lejos de la amplitud que es de-

seable en todo caso y usual en los Proyectos de Ley ordinarios. Esta restricción del debate, examen y enmienda parlamentarios, justificable en el ámbito estricto de las Leyes de Presupuestos, porque así lo reconoce la CE y porque lo impone, en definitiva, la fuerza de las cosas (la necesidad de un presupuesto anual y su inevitable complejidad en el Estado actual), es constitucionalmente inaceptable en los demás casos, y ello afecta tanto a las Leyes de Presupuestos como, con mayor razón si cabe, a las Leyes de Acompañamiento, huérfanas de todo reconocimiento constitucional. Lo contrario supondría, utilizando un concepto propio de la teoría de los servicios públicos y de su regulación, reconocer a la Administración la capacidad de proceder, una vez al año, a «capturar» el procedimiento legislativo, desviándolo de sus funciones y finalidades constitucionales y utilizándolo para satisfacer las conveniencias de los distintos Departamentos ministeriales, permitiendo a éstos obtener los efectos propios de las Leyes con el mismo «precio», en cuanto a publicidad y debate, que se les exige para dictar una Orden Ministerial. Por otro lado, la tesis de que las Leyes de Acompañamiento, tramitadas y concebidas como en el presente caso, suponen, en los preceptos que exceden ampliamente el contenido constitucionalmente lícito en una Ley de Presupuestos, un fraude a la Constitución, no es sólo una apreciación aquí defendida, sino que goza de la presunción de objetividad que le proporciona el haber sido sostenida reiteradamente por los más altos órganos consultivos y por la doctrina científica.

Por lo que respecta a los primeros, y aunque aún no están publicados los informes emitidos sobre el Proyecto que dio lugar a la Ley 50/1998, debe mencionarse en primer lugar el dictamen del Consejo de Estado de 3 de octubre de 1996, relativo al Proyecto de Ley de Acompañamiento para 1997, en el que afirmó: «Razones de seguridad jurídica y de buena técnica legislativa aconsejan que todas las normas, y muy en especial aquéllas que tienen rango de Ley, nazcan en el seno propio de la materia que es objeto de regulación, y vivan dentro de ellas hasta que sean sustituidas por otras. Resulta perturbador para los destinatarios del Derecho objetivo —nunca excusados del cumplimiento de las Leyes— que la producción normativa quede reducida a una tarea formal, a la mera utilización de un procedimiento en el que no se tenga en cuenta la necesaria homogeneidad de unos preceptos con otros, dentro del ordenamiento». Doctrina reiterada en el dictamen de 25 de septiembre de 1997, referido a la Ley de acompañamiento para 1998.

También el Consejo General del Poder Judicial, en un dictamen de 15 de octubre de 1997, relativo al Proyecto que dio lugar a la Ley 66/1997, se refirió a «la denominada ley de Acompañamiento, en la

que, según una práctica dictada por razones más de conveniencia que como resultado de una correcta técnica legislativa, se incluyen las más diversas materias, cuya única conexión real es la de la coincidencia cronológica de su elaboración con la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Esta dispersión de contenidos y de antecedentes legislativos hace notablemente difícil la tarea de evaluar la real incidencia de esas mismas normas en el cuadro legislativo precedente, así como, en su caso, los posibles efectos que se deriven de la regulación en una nueva ley de materias contempladas en otras normas anteriores del mismo rango, a los fines de la tácita derogación prevista en el art. 2.2 del Código Civil». En el mismo sentido se ha pronunciado el Consejo Económico y Social en sus dictámenes emitidos en relación con las Leyes de Acompañamiento para 1997 y 1998.

En la doctrina, muchos autores han hablado directamente de fraude a la Constitución (10), de normas viciadas de inconstitucionalidad (11), de un «rodeo o expediente técnico para eludir el impedimento inconstitucional del límite contenido en el art. 134, apartados 2 y 7 CE al contenido de las Leyes anuales de Presupuestos según ha dicho fijado por el Tribunal Constitucional» (12), de tal modo que la «jurisprudencia del Tribunal Constitucional puede entrar en vía muerta» (13). Como se ha dicho, «los problemas de inseguridad jurídica son los más claros, pero la ley de acompañamiento presenta otros problemas, como la distracción sobre el debate público de las leyes (imposible trasladar a la opinión pública las reformas legales que supone), una sutil coacción a la Cámara para que apruebe su contenido al mismo tiempo que los Presupuestos, e incluso el peligro de que sirva para introducir los intereses de la alta burocracia en preceptos que resultan apostillas en una ley desestructurada» (14).

(10) FALCÓN Y TELLA, R. «Leyes de Presupuestos y Leyes de «acompañamiento»: un posible fraude a la Constitución», *Quincena Fiscal*, núm. 22, 1994, pág. 6; FERREIRO LAPATZA, J. J., «Derecho presupuestario y técnica legislativa», *REDF*, núm. 87, 1995, pág. 499. MARTÍN QUERALT, J., «¿Viático o impedimento?», *Tribuna Fiscal*, núm. 52, enero de 1995, pág. 4.

(11) OLALDE MARTÍN, T.: «La constitucionalidad de la Ley de Acompañamiento», *Expansión*, 7 de febrero de 1997.

(12) RODRÍGUEZ BEREHO, A., en «Jurisprudencia Constitucional y Derecho Presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes», en *Estudios homenaje al profesor Aurelio Menéndez*, Tomo IV, Madrid, Civitas, 1996, pág. 4460. También en el Prólogo a la obra de CAZORLA PRIETO, L. M., *Las llamadas leyes de acompañamiento. Sus problemas de constitucionalidad*, IEF-Marcial Pons, Madrid, 1998, pág. 11.

(13) ANTÓN PÉREZ, J.A.: «Reformas tributarias: perspectivas jurídicas», *Hacienda Pública Española*, núm. 2, 1994, pág. 190.

(14) AJA, E., «Valoración general», *Informe Comunidades Autónomas 1996*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 1997, págs. 41 y 42.

De lo dicho hasta ahora se deriva la necesaria inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados, por no encajar en absoluto en el contenido necesario ni eventual de las Leyes de Presupuestos y porque este marco debe ser aplicado también a las Leyes de Acompañamiento, no sólo porque lo contrario supondría legitimar un intento de eludir el cumplimiento de la jurisprudencia por vías exclusivamente formales, sino también, y sobre todo, porque los mismos motivos que han llevado al Tribunal Constitucional a declarar que el legislador no puede incorporar cualquier contenido a las Leyes de Presupuestos se dan también respecto a las Leyes de Acompañamiento.

### 3. De nuevo, un casticismo jurídico

En apoyo de las anteriores afirmaciones, puede añadirse que en los ordenamientos jurídicos de nuestro entorno, que parten (precisamente por pertenecer a ese entorno) de unos mismos principios básicos en esta materia (atribución al Parlamento de la potestad legislativa y de aprobación de los Presupuestos, limitación constitucional del contenido de las Leyes de Presupuestos), no sólo no se registra en absoluto un fenómeno comparable al de nuestras actuales Leyes de Acompañamiento, sino que han sido abortadas expresamente las líneas que podían avanzar en esa dirección.

No conviene olvidar, por lo que respecta al valor del argumento que se sigue a continuación, que nuestra participación en la Unión Europea y en lo que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha denominado «Comunidades de Derecho» implica el funcionamiento de un auténtico sistema de vasos comunicantes en cuanto a las garantías incluidas en el concepto básico de Estado de Derecho. Del mismo modo que el Ordenamiento jurídico comunitario ha de incorporar, si es necesario, a través de la jurisprudencia de los Tribunales comunitarios, un nivel de protección de derechos fundamentales que respondan a la tradición de los Estados miembros (puesto que no se aceptaría que la comunitarización de determinadas competencias públicas redujese las garantías y derechos de los sometidos a las mismas, problema de cierta agudeza en Alemania, vivamente contrastante con lo que por aquí suele ser frecuente, que es lo contrario), ningún Estado miembro puede permitirse a la larga ofrecer a los ciudadanos un grado inferior en todas o algunas de esas garantías, puesto que la libertad es indivisible y tampoco se aceptaría que la protección de que se dispone frente a los órganos comunitarios (sobre todo cuando esa protección se dispensa a título de tradición del Estado de Derecho) fuese negada o recortada de puertas adentro del propio Estado.

Pues bien, esto es lo que ha empezado a suceder entre nosotros con las Leyes de Acompañamiento en punto tan esencial como la pu-

blicidad y discusión de las innovaciones legislativas (auténtico núcleo del procedimiento legislativo en el Estado de Derecho de la democracia de partidos) y la seguridad jurídica. Conviene recordar que, en Alemania, partiendo de una norma similar sobre los límites materiales de las Leyes de Presupuestos (el art. 110.4 de la Ley Fundamental de Bonn, que dispone, con un contenido equiparable al del art. 134.2 CE, que la Ley de Presupuestos debe prever los ingresos y gastos estatales), se ha afirmado el llamado *Bepackungsverbot* o «interdicción del amontonamiento», que prohíbe incluir en dicha Ley presupuestaria materias ajenas a la previsión de ingresos y gastos. Como recuerda un autor de la autoridad de K. STERN (15), «el Parlamento debe poder concentrarse en exclusiva en la previsión presupuestaria, y en particular no debe verse sorprendido o sobrecargado por el Gobierno mediante la inclusión de otros preceptos en este proyecto cuya tramitación está sometida a una presión temporal». Y subraya expresamente que las vulneraciones de esta regla se sancionan con la nulidad de los preceptos afectados.

También con periodicidad anual se suelen aprobar las modificaciones tributarias exigidas por la ejecución de los Presupuestos (*Jahressteuergesetz*), pero nada parecido a la reforma completa de ordenamientos sectoriales que incorpora actualmente entre nosotros la Ley 50/1998.

En Italia, ante una evolución que tendía a convertir la llamada *legge finanziaria* (contemplada expresamente en una Ley de 5 de agosto de 1978 como Ley simultánea y complementaria a la de Presupuestos) en un ómnibus legislativo de contenido absolutamente heterogéneo, con el que se pretendía eludir la limitación constitucional del contenido de la Ley presupuestaria (limitación derivada del art. 81.3 de la Constitución), la doctrina (16) sostuvo que ante tal «hipocresía» deberían serle aplicadas a la *Ley finanziaria* los mismos límites materiales de la de Presupuestos, y el legislador ha limitado en la Ley de 23 de agosto de 1988 el contenido de las futuras leyes financieras, que deben limitarse a alterar los tipos de gravamen u otros elementos que incidan en la determinación de la cuantía de la deuda tributaria, fijar el nivel máximo del recurso al mercado financiero o adoptar otras medidas relacionadas directamente con la ejecución de los Presupuestos, lo que se aleja bastan-

(15) STERN, K.: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, vol II, 1980, §50.111.12).

(16) CAIANIELLO, G., «Coordinamento oggettivo e politico di bilancio», vol. III, 1981, págs. 354 y sigs. MAZIOTTI DI CELSO, E., «Parlamento (funzioni)», *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, páh. 795. D'AMATTTI, N., «La legge finanziaria», *Diritto e Politica Tributaria*, vol. LIV, parte 1, 1983, págs. 37 y 38.

te de una Ley de acompañamiento como la 50/1998, que incorpora como hemos visto decenas de modificaciones normativas sin ningún factor común en absoluto, ni siquiera la relación con los Presupuestos, inexistente en múltiples casos.

#### 4. La seguridad jurídica y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos

La modificación simultánea de decenas de Leyes a través de la de Acompañamiento dificulta considerablemente el conocimiento del Ordenamiento jurídico y la capacidad de prever las conductas que se van a poder llevar a cabo lícitamente, lo que contrarresta o incluso anula los resultados de cualquier esfuerzo de codificación, como ha indicado el Tribunal Constitucional (además de en las sentencias ya indicadas, en la 65/90). Huelga decir que ese efecto se produce de igual manera cuando la modificación normativa múltiple no se contiene en la Ley de Presupuestos sino en una Ley de Acompañamiento cuyas condiciones de debate, aprobación y conocimiento son idénticas.

La incorporación de preceptos de contenido extrapresupuestario a las Leyes de Presupuestos produce una inseguridad jurídica que vulnera el artículo 9.3 CE porque «la certeza del Derecho (...) 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)» (STC 76/1992, f.j.4). La vinculación funcional de la Ley de Acompañamiento a la Ley de Presupuestos, que es el único hilo conductor de su contenido, además de ser recordada siempre en sus Exposiciones de Motivos y constituir el único fundamento posible del riguroso paralelismo cronológico observado en la tramitación parlamentaria de ambas, extiende a este tipo de Leyes la función de regular aspectos complementarios de la materia estrictamente presupuestaria (art. 134.2 CE), es decir, sin que las matizaciones que quepa añadir a ese concepto permitan incluir preceptos tan alejados de dicha materia como los que son objeto de nuestro análisis, cuyo modo de formar el régimen jurídico de la cooperación entre el Ministerio de Defensa y la industria militar en mano pública, es justamente el opuesto a la transparencia y racionalidad que debe presidir la justificación de las decisiones de todos los poderes públicos, vulnerando de lleno los principios constitucionales de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE).

Es cierto que la potestad legislativa atribuida a las Cortes no sólo abarca el poder de introducir lícitamente en el Ordenamiento cualesquiera normas no opuestas a la CE y al bloque de la constitu-

cionalidad, sino también el de agruparlas en unos u otros proyectos de Ley o tramitarlas con el ritmo que estimen más conveniente desde cualquier punto de vista, incluido el de la oportunidad política, siempre que con ello no se vulneren los reglamentos parlamentarios ni, por supuesto, la CE. También lo es que la técnica legislativa, incluso cuando impone objetivamente una solución con preferencia a otras y aun cuando constituye claramente en muchos casos un corolario del principio constitucional de seguridad jurídica, no es una fuente de reglas cuya vulneración conlleve inmediatamente la sanción de inconstitucionalidad. Sin embargo, dotar a los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) del efecto útil que se deriva necesariamente de su inclusión en el texto constitucional exige reconocerles un contenido normativo mínimo que ha de ser utilizado como canon de constitucionalidad de las Leyes.

Los principios constitucionales que se acaban de citar exigen que el procedimiento legislativo esté al menos abierto a la discusión pública sobre el fundamento y conveniencia de las innovaciones normativas que se presentan y se someten a votación. Como ha dicho el Tribunal Constitucional, las reglas de procedimiento tienen un «carácter instrumental (...) respecto de uno de los valores superiores de nuestro Ordenamiento, el del pluralismo político —art. 1.1. CE—» (STC 99/1987). La exigencia de que las Leyes tengan un fundamento racional, exigencia que es en ellas mucho mayor que en los simples actos administrativos debido a la superior trascendencia pública de las decisiones que pueden contener, requiere que el procedimiento de su aprobación esté abierto a la discusión, porque sólo de ese contraste de argumentos podrá salir una justificación que merezca el calificativo de racional.

Ciertamente no se podría exigir como requisito de licitud constitucional que la discusión parlamentaria de cualquier Ley iluminase todos los aspectos relevantes de su contenido o agotara todos los problemas que plantea, pero sí se puede afirmar que una Ley en cuya tramitación se haya excluido, *de iure* o *de facto*, una discusión de este tipo, ha de ser, en esa misma medida, inconstitucional, por no responder al modelo que de la Ley ha establecido normativamente la CE. Parece indiscutible que en la aplicación e interpretación de estos principios constitucionales no cabe limitarse a métodos o argumentos formalistas. Por supuesto que se vulnerará la CE si la regulación reglamentaria del procedimiento parlamentario no permite suficientemente la discusión de los proyectos, o si en un caso concreto se ha vulnerado dicha regulación impidiendo la discusión. Pero también se vulnera el artículo 9.3 si, aun respetándose una reglamentación parlamentaria que es puramente formal, se articulan de tal forma los Pro-

yectos de Ley que se hurta el debate sobre los aspectos más polémicos de los mismos, lo que puede suceder, por ejemplo, cuando el título del Proyecto no responde en absoluto a la realidad de su contenido, cuando se introducen disposiciones adicionales o finales que nada tienen que ver con el resto de la Ley y que se pretende que pasen inadvertidas, o cuando es por vía de enmiendas en el Senado cuando se incluyen en un Proyecto normas que nada tienen que ver con el resto de su contenido.

La unidad de contenido de los Proyectos de Ley, o al menos su presentación como conjuntos coherentes, que facilita su comprensión y discusión, es un valor que en nuestra vida parlamentaria se percibe como normativo y obligatorio. En algunos supuestos en que se ha aprovechado la aprobación de un Proyecto de Ley para introducir una modificación normativa en otra materia, cuando tal modificación se consideraba urgente y era asumida por una amplia mayoría parlamentaria, como ocurrió con la reforma del artículo 21.3 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, ordenada por la Disposición Adicional 1ª de la Ley de 9/1996, de 15 de enero, de medidas urgentes contra la sequía, o con la Ley Orgánica 5/1997, de 4 de diciembre, que reformó la LOPJ en dos aspectos alejados entre sí como la nulidad de actuaciones y las situaciones funcionariales de Jueces y Magistrados, se ha hecho con conciencia de su excepcionalidad y aludiendo como justificante a la urgencia del asunto. Sin embargo, nadie aceptaría, por ejemplo, que en una Disposición Adicional de una Ley relativa al sector de hidrocarburos se reformase radicalmente la Ley de Propiedad Horizontal, o que en esa misma Ley de Hidrocarburos se derogase todo el régimen jurídico, por ejemplo, de las Cámaras Agrarias presentándolo como una simple norma de gestión patrimonial, que regulase el destino de los bienes que estuviesen disfrutando las Cámaras hasta ese momento y de paso derogase toda su normativa especial.

Pues bien, uno de estos supuestos en los que salta a la vista que se ha ordenado un Proyecto del modo más adecuado para hurta el debate sobre el mismo es justamente el de los preceptos aquí controvertidos, relativos a ENSB. Tratándose de un asunto que, como hemos visto, tiene el suficiente calado como para ser objeto de un Proyecto de Ley independiente, lo que habría tenido una consecuencia objetivamente importante, como es su encomienda a una Comisión especializada, la de Industria o la de Defensa, se le introduce en el seno de otro Proyecto legislativo (la Ley de Acompañamiento) con el que no tiene nada que ver, que va a ser encomendado a una Comisión que carece de la especialización necesaria para juzgarlo adecuadamente (lo que supone la pérdida de otra de las garantías del proce-

dimiento parlamentario) y que debe o va a ser aprobado a fecha fija, lo que limita drásticamente las posibilidades de discusión. Sólo hace falta repasar la tramitación de estos Proyectos en los Diarios de Sesiones para comprobar que, como cada intervención debe referirse a un sinnúmero de preceptos relativos a múltiples asuntos, aun en el supuesto de que algún Diputado o Senador critique o se refiera a los preceptos aquí referidos, la intervención contraria podrá eludir el debate hablando de cualquiera de las demás cuestiones abiertas, teniendo en cuenta que el debate va a pasar por alto, en todo caso, múltiples asuntos por falta de tiempo.

Pero es que el esfuerzo del Proyecto para hurta la discusión sobre las reformas introducidas, evitando así formular cualquier justificación de la misma en términos de política industrial o de defensa, llega más lejos. Se camufla el contenido de estos preceptos para presentarlos como meras normas «de gestión patrimonial», eludiendo cualquier debate que vaya más allá de esos términos. Para ello, su núcleo, que es la supresión del régimen de colaboración privilegiada entre las empresas públicas y el Ministerio de Defensa, se desvía a la Disposición Derogatoria; se coloca como parte dispositiva (art. 54) la enajenación de terrenos, que es una consecuencia de lo anterior que podría ir como Disposición Adicional o Transitoria, del mismo modo que las demás normas sobre liquidación de las relaciones entre la Administración y las empresas (Transitoria 3ª); se obvia toda referencia al alcance de los preceptos en la Exposición de Motivos y se lleva también a la parte dispositiva (art. 54.5) una remisión normativa, contenido característico de las Disposiciones Adicionales. El resultado de todo ello está claro: eludir, por supuestamente innecesaria, toda explicación o justificación de la medida que se somete a la aprobación de las Cortes, lo que significa, además, teniendo en cuenta el tipo de Proyecto de Ley en que se la incluye, cortar de raíz cualquier clase de debate sobre la misma. ¿Se puede considerar como compatible con el modelo constitucional de Ley y de procedimiento legislativo, que se perfila frente al procedimiento reglamentario con un ámbito propio, por dar lugar a una discusión parlamentaria y pública sobre los proyectos que se presentan para su aprobación? Parece claro que sólo a partir de un entendimiento material del procedimiento legislativo, que evite que se pueda aprobar un Código Civil mediante una Disposición Adicional al mismo tiempo que se dedica íntegramente una Ley a la creación de una Ley sectorial, se puede evitar el vaciamiento de aquél y se puede dar cumplimiento a los valores de transparencia, discusión racional y previsibilidad que se exigen al procedimiento legislativo en un Estado de Derecho cuya Constitución garantiza la seguridad jurídica y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes

públicos, preceptos constitucionales éstos que no se aplican todos los días del año menos el de la aprobación de la Ley de Acompañamiento, ni rigen para todas las leyes menos para una. Es necesario, por tanto, darles eficacia y sentido imponiendo el respeto a los límites constitucionales de la Ley de Presupuestos y privando de valor a los intentos formalistas de eludir tales límites.

En definitiva, no parece dudoso, a mi juicio, que el art. 54 y Disposiciones Derogatoria 2ª y Transitoria 3ª, de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, vulneran la CE porque, al haber sido incorporadas a una Ley de Acompañamiento presupuestario sin formar parte del contenido necesario o posible de una Ley de Presupuestos (según resulta del artículo 134 CE y de la jurisprudencia constitucional), se ha producido una restricción de la potestad legislativa de las Cortes Generales (art. 66.2 CE), que si bien está justificada por imperativo constitucional para las materias propias de una Ley de Presupuestos, deviene constitucionalmente ilícita cuando materias ajenas se regulan en dicha Ley o se regulan en una Ley que, aun separada formalmente de la Ley de Presupuestos, depende funcionalmente de ella y presenta en su tramitación parlamentaria las mismas características.

Además, aun cuando en el caso de que se rechazara frontalmente tomar en consideración el vínculo existente entre la Ley de Presupuestos y la de Acompañamiento presupuestario y, consecuentemente, aplicar en alguna medida a la segunda los límites constitucionales de la primera, la inconstitucionalidad de las disposiciones aquí impugnadas se derivaría también directamente de los principios constitucionales de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), ya que no sólo se trata de disposiciones carentes de toda explicación o justificación racional, sino de un complejo de normas dispuesto de tal forma en el contexto de la Ley 50/1998 que viene a ocultar su verdadero alcance, lo cual, unido a las características de la tramitación y del contenido de la misma, supone eludir, completamente, cualquier intento de justificación o debate.

## ESTADO FEDERAL, CONFEDERAL Y AUTONÓMICO

JAIME RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ

SUMARIO: — I. PRECISIONES CONCEPTUALES. — II. EL MODELO DE ESTADO AUTONÓMICO. — III. EL GALLEGUISMO.

### I. PRECISIONES CONCEPTUALES

Antes de examinar las peculiaridades de nuestro Estado Autonomico es preciso tener en cuenta la necesidad de analizar genéricamente los fenómenos de descentralización política.

La creación de un Estado descentralizado puede responder a dos objetivos: bien a hacer posible la integración en una comunidad política superior de entidades dotadas de su propia identidad y personalidad política y cultural, de modo que queda garantizado tanto esa identidad como la existencia del Estado complejo, bien a asegurar una mayor eficiencia en la consecución de objetivos generales de toda la comunidad política, independientemente de que existan o no personalidades o identidades parciales dentro del Estado.

En cualquier caso, la descentralización política se encuentra justificada también por otros motivos, como su mayor capacidad para lograr objetivos comunes como el mayor acercamiento de la gente a los centros de decisión, la mayor eficiencia administrativa y legislativa, la mejor planificación económica... etc.

Dentro de los procesos de descentralización política y en un plano eminentemente teórico, es posible plantearse la existencia de diversos tipos de Estado compuesto, entendiendo compuesto como contrapunto a unitario.

Así, la Confederación aparece como la forma extrema del Estado compuesto formado en la práctica por una alianza de unidades estatales soberanas. La Confederación se origina en un pacto internacional que da lugar en una unión de Estados con carácter permanente para alcanzar determinados objetivos comunes. A diferencia del modelo federal, la Confederación ratifica la independencia de los Estados que