



*Real Academia
de Ciencias Económicas y Financieras*

Problemática jurídica de las llamadas
leyes de acompañamiento presupuestario
del Estado

Publicaciones de la Real Academia de Ciencias
Económicas y Financieras

Problemática jurídica de las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario del Estado

Discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras leído,
el 18 de Enero de 2007
por el Académico Correspondiente
Excelentísimo Señor D. JULIO PADILLA CARBALLADA.

Y contestación del Excelentísimo Sr. Académico de Numero
Don ENRIQUE LECUMBERRI MARTÍ

Barcelona 2007

Sumario

Discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Económicas
y Financieras leído, el 18 de Enero de 2007
por el Académico Correspondiente
EXCELENTÍSIMO SEÑOR
D. JULIO PADILLA CARBALLADA.

Liminar	9
I.- LA APARICIÓN DE UN PROBLEMA: POR QUÉ SURGEN LAS LEYES DE ACOMPAÑAMIENTO.	
1.1.- Introducción	13
1.2.- Qué son las leyes de acompañamiento	14
1.3.- La importancia de las leyes de acompañamiento	14
1.4.- Cómo y por qué surgen las leyes de acompañamiento	14
1.4.1 La praxis presupuestaria española	14
1.4.2 La reforma de la Ley General Presupuestaria de 1978	16
1.4.3 La regulación del Presupuesto por la Constitución de 1978	16
1.4.4. La praxis presupuestaria después de la Constitución	17
1.4.5. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia presupuestaria	18
1.4.5.1 La sentencia 27/1981	18
1.4.5.2 La sentencia 63/1986	18
1.4.5.3. La sentencia 67/1987	19
1.4.5.4 La sentencia 76/1992	21
1.4.5.5 La sentencia 195/1994	22
1.4.5.6 La sentencia 203/1998	26
1.5.- La aparición de las leyes de acompañamiento presupuestario	26
1.5.1 La ley de acompañamiento como solución	26
1.5.2. La consolidación de las leyes de acompañamiento ...	28
II. LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS LEYES DE ACOMPAÑAMIENTO.	
2.1. Características no específicas	29
2.2. Características específicas	30
2.2.1. Leyes de contenido muy heterogéneo	30

2.2.2. Leyes de tramitación especial	33
2.2.3. Leyes malas desde el punto de vista técnico	35
III.- LOS EFECTOS DE LAS LEYES DE ACOMPAÑAMIENTO	
3.1. En cuanto a la seguridad jurídica	37
3.1.1. La Doctrina del Tribunal Constitucional acerca del principio de seguridad jurídica	37
3.1.2. Los elementos definitorios de la seguridad jurídica en sentido estricto	38
3.2. En cuanto a la relegación del poder legislativo frente a otros poderes	39
IV.- EL PROBLEMA DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE ESTAS LEYES	
4.1.-La reciente doctrina del Tribunal Constitucional en el plano presupuestario	42
4.2.-El recurso de inconstitucionalidad del PSOE contra la Ley 50/1998	42
4.3.-La eventual inconstitucionalidad por fraude de ley	43
4.4.- La eventual inconstitucionalidad por violación al principio de seguridad jurídica	43
4.4.1.-Los dictámenes del Consejo de Estado, del C.E.S y del Consejo General del Poder Judicial	43
4.4.2.-El dictamen del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña	44
4.4.3.- La sentencia de 27/1/2003 del Tribunal Supremo	44
4.4.4.- La doctrina del Consejo de Estado	44
4.5.- El Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Economía y Hacienda	45
V.- SITUACIÓN ACTUAL	46
VI.- CONCLUSIÓN	52

Discurso contestación al discurso de ingreso de
D. Julio Padilla Carballada

ENRIQUE LECUMBERRI MARTÍ

Discurso	57
Publicaciones de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras	61



EXCELENTÍSIMO SEÑOR
D. JULIO PADILLA CARBALLADA

Excmo. Señor Presidente.
Excelentísimos e Ilustrísimos Señores Académicos
Excelentísimos e Ilustrísimos Sres., Sras. y Sres.

LIMINAR

Me siento muy honrado y agradecido al incorporarme hoy a esta Real Academia, con la lectura de éste discurso, que constituye el último requisito formal, pues acceder a este ilustre foro intelectual supone para mi un honor y una gran oportunidad. Un honor porque el pasado de esta docta corporación está escrito, y su presente sigue siendo protagonizado por personalidades ilustres de la economía, el comercio, el derecho, la política y las ciencias sociales en general, que han aportado muy relevantes reflexiones y propuestas, fruto del estudio y del debate de ideas.

Es para mí también, como he dicho, una gran oportunidad la ocasión que se me brinda de participar en los trabajos de esta Real Academia, en los que directamente, podré conocer y debatir las cuestiones que en ella se susciten en el ámbito de su actividad académica, y lo que es desde luego un privilegio, gozar de la condición de colega de sus miembros, que integran nomina tan ilustre como excepcional de personalidades destacadas en las diversas aéreas en las que sobresalen individualmente por su brillante trayectoria.

Un breve y obligado capítulo de gracias a los Excmos. Sres. D. Enrique Lecumberri Martí, D. Jorge Carreras Llansana y D. Juan José Pinto Ruiz, que tuvieron la generosidad de avalar mi candidatura, y al pleno de Académicos que me acogió tan benevolentemente, con un especial recuerdo dedicado a los que ya no están entre nosotros, simbolizando a todos ellos en el que era entonces, y lo fue hasta el 18 de Enero de 2002 fecha de su fallecimiento Presidente de esta Ilustre Corporación Excmo. Sr. D. Mario Pifarre Riera a quien no podía hoy dejar de evocar para hacer público mi más profundo reconocimiento y gratitud. Recuerdo que para mi es mucho más emotivo cuando en el día de mi ingreso en esta Real Academia se cumple el cuarto aniversario de su muerte.

Como es natural, quiero expresaros apreciados Académicos que mi gratitud se concreta hoy en mi compromiso de aportar a esta Academia cuanto modestamente esté a mi alcance, adicionando a vuestros trabajos mi activa participación.

Abordo ya sin demora el tema que he elegido para este discurso. Pretendo poner de relieve las muchas objeciones que merecen desde el punto de vista, jurídico, parlamentario y doctrinal, o al menos, las de mayor alcance, las leyes que desde 1993 hasta 2004 han sido aprobadas por las Cortes Generales, denominada la primera de ellas Ley de Medidas Fiscales de Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de la Protección por desempleo, y las restantes, en el ámbito estatal, pues también la mayoría de las Comunidades Autónomas han hecho, y en algún caso siguen haciendo uso de este instrumento legislativo, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, denominadas comúnmente y conocidas como Leyes de acompañamiento presupuestario.

También las posibles objeciones de inconstitucionalidad que pueden merecer, y que de algún modo guardan relación con las que se han objetado a las Leyes de Presupuestos Generales del Estado en la medida en que pudieran haber traspasado los límites materiales del contenido posible que estos textos legislativos pueden tener constitucionalmente.

La Ley presupuestaria es una ley de singular relieve en la vida pública del Estado, al ser el instrumento fundamental de dirección y orientación de la política económica. Establece los objetivos de la acción de Gobierno para el sector público, abordando medidas encaminadas, entre otros objetivos, a reducir la inflación, controlar el déficit público, a impulsar la productividad, la competitividad, y el crecimiento de la economía, evitar la recesión, flexibilizar las condiciones monetarias, en lo que aún los Estados de la Unión Europea retienen respecto de la política que afecta a esas medidas; en fin las políticas de precios, empleo, saneamientos y ajuste de las finanzas públicas, y la mayoría de las medidas que conforman la política económica.

De ahí, a mi parecer la oportunidad de dedicar este discurso, como antes he dicho, a lo que han significado las leyes de acompañamiento de los presupuestos, y las objeciones que respecto de estas normas que podemos calificar de ortopédicas – hay quien desde otra perspectiva las ha denominado leyes ómni-

bus-, que durante muchos años se han tramitado y aprobado tanto por las Cortes Generales, como por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, junto a las leyes de presupuestos.

Estos textos normativos han regulado todo tipo de materias, modificado decenas de leyes y en definitiva han constituido el medio al que se ha recurrido para soslayar los límites materiales de las leyes presupuestarias, constituyendo, un auténtico cajón de sastre de la acción legislativa complementaria de los presupuestos tanto en el ámbito estatal como en el autonómico. Presentan perfiles de instrumentalidad y se caracterizan por su heterogeneidad que les viene dada por esa condición instrumental, y por su objeto que no es un objeto concreto, ya que, si por medio de una o varias leyes singulares fuera suficiente para dar cauce legal a las medidas de política económica y las que de ellas se derivan en orden a completar a la ley presupuestaria en aquello que le está vedado, no se habría recurrido a este auténtico artificio legislativo, merecedor de muchos reproches.

No ha sido poco el interés de la doctrina en relación con el origen, la evolución y las consecuencias de las llamadas leyes de acompañamiento, ni pocas las objeciones, partiendo las mismas del núcleo de las que se han planteado y esgrimido como a los límites materiales de las leyes presupuestarias, que no es otro que la necesidad de salvaguardar la seguridad jurídica que justifica la certeza del derecho, que exige que las normas típicas del Derecho codificado no sean objeto de el tratamiento legislativo de tramitación especial que pueda entrañar restricción de las competencias del poder legislativo.

I.- LA APARICIÓN DE UN PROBLEMA: POR QUÉ SURGEN LAS LEYES DE ACOMPAÑAMIENTO.

1.1.- Introducción.

No es preciso insistir más en la importancia política y la trascendencia económica que tiene el Presupuesto en cualquier colectividad, y más si esta es el Estado. Y tampoco parece oportuno enfatizar acerca de lo complejo que resulta como instituto, con facetas económicas, jurídicas, políticas y otras tan marcadas que llegan al punto dar lugar a concepciones diferentes del mismo.

Si parece conveniente, en cambio, resaltar que, precisamente por esa complejidad y por esa importancia, esta institución básica en el ordenamiento jurídico-económico actual ha debido ajustarse en su elaboración y en su realización a una compleja serie de normas, que han ido perfilándose a lo largo del tiempo, pero que paralelamente también a través del tiempo, y como consecuencia de que en él vienen a reflejarse en gran medida tensiones del poder político-social y luchas de intereses económicos de todo tipo, ha ido sufriendo, por una parte, y dando lugar, por otra, a una serie de corruptelas, de la última de las cuales, surgida en el ordenamiento jurídico de nuestro país, vamos a tratar precisamente en las páginas que siguen.

1.2.- Qué son las leyes de acompañamiento.

Las leyes de acompañamiento presupuestario, son leyes ordinarias, tramitadas en paralelo a la Ley del Presupuesto correspondiente a la que completan, principalmente en las materias que ésta -La Ley del Presupuesto- no puede contener según la norma constitucional, esto es: modificaciones de tributos no previstas por Ley Tributaria sustantiva o disposiciones no conectadas con la materia presupuestaria.

Es lo que se conoce como límites constitucionales al contenido material de las Leyes de Presupuestos del Estado, que en nuestro ordenamiento político jurídico se plasma en el artículo 134 de la Constitución que establece en su apartado 1 que: *“corresponde al gobierno la elaboración de los Presupuesto Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación”*: en su apartado 2 dicho precepto determina el contenido que puede -y debe- contener la Ley presupuestaria: *“los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos*

se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado". El ordinal 7 del mencionado artículo de LA CARTA MAGNA escribe lo que esta ley no puede incluir: "La ley de presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea".

En definitiva, es tal la relevancia política de la ley presupuestaria, que en los regímenes parlamentarios clásicos, y en ausencia de mayoría absoluta de la formación o de los grupos políticos que sustentan al Gobierno, este se ve precisado a recurrir al planteamiento de una cuestión de confianza en el Parlamento para poder superar con éxito la aprobación de las cuentas públicas.

1.3 - La importancia de las leyes de acompañamiento.

Hay que subrayar su importancia, no solo como instrumento jurídico sino también político que queda en evidencia con sólo tener en cuenta:

– Su eventual contenido: las modificaciones de tributos no previstas por Ley tributaria sustantiva o las disposiciones sobre materias reservadas a la Ley no conectadas con el posible contenido del Presupuesto, repetimos. En otras palabras: lo concerniente a casi todos los aspectos de la vida de la nación y de su ordenamiento jurídico.

– Su razón de ser: que lo que los gobernantes pretenden, aprovechando el Presupuesto, se adapte, a La Constitución, a la legalidad, pero de alguna manera burlando las rigideces de la propia legalidad.

– Su finalidad (que podría alcanzarse por otras vías –concretamente tramitar varios proyectos de Ley en función de las materias-): facilitar al gobernante que lleve a cabo su proyecto político-social, reflejado en el Presupuesto, ya que este es un instrumento de la política económica, habiendo sido calificado por el Tribunal Constitucional (STC 27/1981, Fundamento Jurídico 2º) como "vehículo de orientación política económica". De esta suerte las leyes de acompañamiento resultan concebidas como normas instrumentales para facilitar la consecución de esos fines.

1.4.- ¿Cómo y por qué surgen las leyes de acompañamiento?

1.4.1.- La praxis presupuestaria española.

De antiguo la parte dispositiva de las Leyes de Presupuestos fue utilizada para regular aspectos que poco tenían que ver con el Presupuesto en sentido

estricto, o excedían claramente el ámbito de éste. La Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1911 trató de frenar esta práctica viciosa, pero con no mucho éxito, hay que reconocer.

En efecto, es un clásico en la materia en nuestros precedentes legislativo-presupuestarios, aunque carente de rango constitucional, el artículo 37 de la citada ley, que disponía que: “ *Los preceptos que contenga el articulado de las Leyes de Presupuestos solo estarán en vigor durante el ejercicio de cada presupuesto, y el de prórroga en su caso, y comprenderán únicamente las disposiciones que determinen las cantidades a que hayan de ascender los ingresos y los gastos y las que sean necesarias para la administración de los presupuestos respectivos. En ningún caso se podrán dictar Leyes nuevas ni modificar las vigentes por medio de preceptos contenidos en su articulado*”. Esta norma se incorpora a nuestro ordenamiento jurídico durante la vigencia de la Constitución de 1876.

En la misma línea, la Constitución de 1931 subraya que “ *la Ley de Presupuestos contendrá solamente las normas aplicables a la ejecución del presupuesto a que se refiera (artículo 116)*”.

Una vez derogada la Constitución de la II República, volvió a tener vigencia aquel precepto de la vieja Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, así y ya bajo un nuevo régimen político, la Orden de 18 de agosto de 1949 establecía, entre otras cosas, que: “ *...podrán acompañarse también propuestas de articulado a incluir en la Ley de aprobación de los mismos (de los Presupuestos), siempre que su texto comprenda exclusivamente las normas que se estimen indispensables para la administración de los créditos a que se refieran, sin que, en modo alguno, contengan modificaciones de otras Leyes o de preceptos de carácter general en vigor*” (el subrayado es nuestro).

En el mismo sentido, la Orden Ministerial de 20 de Marzo de 1953 sobre normas para la elaboración de los Presupuestos para el bienio 1954-1955, mantenía la misma restricción material al prescribir en su apartado 7º una disposición similar que la antes transcrita. El apartado 11 en línea con la orientación contenida en el citado precepto, disponía: “ *En los presupuestos no se podrán crear tributos, exacciones, tasas, derechos, arbitrios u otros gravámenes, ampliar la base de, los existentes ni aumentar sus tarifas, lo que solo podrá imponerse mediante ley especial aprobada por las Cortes*”.

Siendo Navarro Rubio Ministro de Hacienda, el Decreto-Ley de 8 de noviembre de 1957 deja en suspenso varios artículos de la Ley de

Administración y Contabilidad de 1911, entre ellos precisamente el artículo 37 pero sigue haciéndose un uso restrictivo de la posibilidad, en ese momento legal, de introducir normas vía Ley de Presupuestos.

1.4.2.- La reforma de la Ley General Presupuestaria de 1977.

La Ley General Presupuestaria de 1977 cambia radicalmente el enfoque, y dado el papel que en un Estado moderno tiene el Presupuesto, parte de la base de que no debe suscitar preocupaciones jurídicas el que en *“la Ley de Presupuestos se articulen toda las disposiciones que sea necesario o conveniente promulgar para la ejecución congruente de los estados de ingresos y de gastos...”* (el subrayado de nuevo es nuestro). A la Vista de esta Ley, los Presupuestos (su parte dispositiva) podían contener preceptos que modificaran el ordenamiento jurídico, y no sólo el tributario, pero en la práctica no se hizo uso de tal posibilidad en las leyes de presupuestos que se aprobaron para 1978 y 1979 respectivamente.

Es lo cierto que ha habido iniciativas legislativas tendentes a eliminar desde la Ley General Presupuestaria la posibilidad expansiva de las leyes presupuestarias, siendo de interés la Proposición de Ley de Reforma de la Ley General Presupuestaria que en 1993 se debatió en el Congreso de los Diputados, que entre otros aspectos, pretendía añadir un párrafo final al artículo 51 del Texto Refundido de la Ley General Tributaria, del siguiente tenor: *“El articulado de la Ley de Presupuestos Generales del Estado contendrá exclusivamente las innovaciones normativas que sean consecuencia indispensable de la política económica y presupuestaria plasmada en el estado de ingresos y gastos contenido en los propios presupuestos”*, La iniciativa no fue tomada en consideración, como refleja el Boletín Oficial de las Cortes,. Congreso de los Diputados, de 30 de Julio de 1993, serie B, número 13-1).

Así pues el panorama que la ley General Tributaria configuro a este respecto no se ha alterado.

1.4.3.- La regulación del Presupuesto por La Constitución.

La Constitución de 1978 regula el Presupuesto en los artículos 66.2, 134 y 135 antes aludidos. La relevancia normativa y político-jurídica del presupuesto se refleja en el hecho de que el artículo 66 de la norma fundamental, con el que se inicia el título dedicado a las Cortes Generales, alude a los Presupuestos en el apartado 2. En efecto en el mismo se preceptúa que *“las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos, ..(el subra-*

yado es nuestro)” y hay que colegir por ello que la aprobación de los presupuestos es un acto legislativo de naturaleza especial, pues solo a tal circunstancia puede adolecer su mención diferenciada respecto a la potestad legislativa, razón por la que se considera a las leyes de presupuestos caracterizadas por notas de singularidad y peculiaridad. Como ya hemos adelantado, precisa que ha de contener como mínimo la ley de presupuestos, pero no que puede contener como máximo, salvo que no puede crear tributos, aunque podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea.

Es cierto que la Constitución ni en su artículo 134 ni en ningún otro precepto determina o establece el que pudiera ser contenido posible o máximo si se requiere, ni contempla otra limitación precisa a la parte dispositiva de las Leyes de Presupuestos que la prohibición crear tributos. Tiene importancia por fin, la sigue teniendo pese a nuevos criterios al respecto del alcance de este hecho, el carácter anual de los presupuestos Generales del Estado que determina el artículo 134.2. y los efectos que se derivan de su vigencia también anual.

1.4.4.-La praxis presupuestaria después de la Constitución.

En la práctica, las leyes de presupuestos van a experimentar en los años siguientes una tendencia sistemática a la expansión de las materias a las que se refería su articulado. Su parte dispositiva, va abarcando las más dispares materias, sin que en muchos casos se vea qué nexo o relación pueda existir entre la norma incluida en el texto articulado de la Ley y la ejecución del Presupuesto. La situación va a encontrar cierto freno merced a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Y precisamente el deseo del gobernante de salvar las limitaciones impuestas por el Tribunal Constitucional va a dar lugar a las leyes de acompañamiento.

Como dice Toscano⁽¹⁾ “*el legislador español, desde la entrada en vigor de la actual Constitución, las ha utilizado –las leyes presupuestarias- de forma indiscriminada para operar innovaciones en el Ordenamiento Jurídico, en muchas ocasiones más allá del ámbito estrictamente presupuestario. Desde 1993, esta práctica consistente en la incorporación en las leyes de presupuestos estatales de tan amplias regulaciones y modificaciones del Ordenamiento Jurídico, está siendo*

1 Juan Antonio Toscano Ortega “Límites constitucionales al contenido material de las Leyes de presupuestos del Estado” Monografías. Congreso de los Diputados (p. 35).

sustituida por las todavía más generosas y criticadas leyes de medidas fiscales administrativas y del Orden Social, que, con el fin de complementar a aquellas, afectan a los más diversos sectores o parcelas del Derecho Público español”.

1.4.5. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia presupuestaria.

Comienza a producirse pronto y con relativa abundancia, pero hasta que aparece la primera ley de acompañamiento la posición del alto tribunal en lo que concierne al problema de la naturaleza y contenido jurídico de la Ley de Presupuestos en España, y al problema de los límites constitucionales del contenido de las Leyes de Presupuestos, está reflejada básicamente en las sentencias 27/1981, 63/1986, 65/1987, 76/1992, 178/1994 y 203/1998.

1.4.5.1. La sentencia 27/1981, de 20 de Julio.

En esta sentencia pronunciada en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra los artículos 36, 37, 38 y 43 de la Ley 74/1980 de 29 de Diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1981 el Tribunal deja sentado lo que va a ser después doctrina reiterada en sentencias posteriores: la Ley de Presupuestos es una ley, específica, con notas particulares que la distinguen de las demás leyes, en cuanto que tiene un contenido constitucionalmente determinado, es de duración limitada y constituye, ‘al mismo tiempo, el vehículo para, la dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno. Como verdadera ley que es, podría, por tanto, regular cualquier otra materia como puede hacerlo cualquier otra ley ordinaria.

Del Fundamento Jurídico 2º, merece la pena destacar la consideración que hace de la Ley presupuestaria al expresar que “*es una ley del Parlamento en la función peculiar de su aprobación, función que el artículo 62.2 de la Constitución enuncia como una competencia específica desdoblada de la genérica potestad legislativa del Estado*”.

1.4.5.2. La sentencia 63/1986.

En esta resolución del máximo intérprete de la Carta Magna, el Tribunal abordó con cierto detalle la relación directa que han de guardar, con excepción de lo dispuesto en el apartado 7 del artículo 134 de la Ley fundamental las: “*otras*

disposiciones de carácter general en materias propias de la ley ordinaria estatal con las previsiones de ingresos y habilitaciones de gastos en los Presupuestos o con los criterios de política económica generales en que se sustentan”.

1.4.5.3. La sentencia 65/1987.

Esta sentencia de la que fue ponente L. López Guerra, modula la posición inicial del Tribunal acerca de los límites del contenido de la Ley de Presupuestos, que será uno positivo: la previsión de ingresos y la autorización de gastos, y otro negativo: no puede crear tributos ni tampoco modificarlos si no está habilitada para ello.

Introduce además otra limitación, ya anunciada por cierto en la sentencia 63/1986 que antes hemos consignado, insistiendo en que: las disposiciones de carácter general que pueden contener como ley ordinaria han de guardar “directa relación” con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos. Y en su fundamento jurídico quinto apunta otro criterio para limitar la inclusión de materias en la Ley de Presupuestos: que ello suponga una restricción ilegítima en las competencias del poder legislativo.

El Tribunal plantea también con bastante claridad la distinción entre el contenido mínimo y el eventual de la Ley presupuestaria.

Esta sentencia en fin, que entraña un decisivo avance en la concreción de la Doctrina del Tribunal acerca de los límites materiales de las Leyes de Presupuestos recapitula recordando que:

1).- La ley de Presupuestos es una verdadera Ley, superada la cuestión de su carácter formal o material de Ley.

2).- “*Los Presupuestos –en el sentido estricto de previsiones de ingresos y habilitaciones de gastos- y el articulado de la ley que los aprueba integran un todo, cuyo contenido adquiere fuerza de ley y, es objeto idóneo de control de constitucionalidad fundamento jurídico 4”.*

3).- Son leyes peculiares por estar condicionado el ejercicio del poder legislativo de las Cortes en función de las disposiciones contenidas en los apartados 1º, 6º y 7º del artículo 134 de La Constitución, y por las restricciones impuestas a su tramitación por los Reglamentos de las Cámaras Legislativas.

4).- Las circunstancias calificadas de peculiaridades o singularidades de las leyes presupuestarias derivan del carácter que es propio de este tipo de leyes, esto es, de su función específica y constitucionalmente definida en el artº 134.2 de La Constitución.

5).- Puesto que el presupuesto es un instrumento de la política económica del Gobierno la ley de Presupuestos ha sido calificada además por el Tribunal como vehículo de dirección y orientación de la política económica.

6).- La Ley presupuestaria no solo puede –y debe- contener la previsión de ingresos y las autorizaciones de gasto, sino que también puede establecer “disposiciones de carácter general en materias propias de la ley ordinaria estatal (con excepción de lo dispuesto en el apartado 7º del artículo 134 CE.) que guarden directa relación con las previsiones y las habilitaciones de gastos de Presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan.

7).- Las Leyes de Presupuestos tienen un contenido mínimo, necesario e indisponible, 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.

8).- El contenido eventual de las leyes presupuestarias solo tiene cabida dentro de los límites estrictos y tal inclusión no puede desvirtuar el contenido primordial que las caracteriza, ni se puede seguir que dichas materias hayan de formar necesariamente parte de su contenido y no pueden ser reguladas en una ley ordinaria.

9).- Para delimitar el ámbito dentro del cual debe moverse necesariamente la inclusión, en las leyes de presupuestos, de las materias que no constituyen el núcleo esencial, mínimo e indisponible de las mismas, el Tribunal ha establecido dos condiciones: La conexión de la materia con el contenido propio de este tipo de leyes y la justificación de la inclusión de esa materia conexas en la ley anual que apruebe los Presupuestos. La primera condición ha de ser 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; en cuanto a la segunda condición, la inclusión injustificada de estas materias en la ley anual de presupuestos puede ser contraria a la Constitución por suponer una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmiendas sin base constitucional y por afectar al principio de seguridad jurídica debido a la incertidumbre que una regulación de ese tipo origina.

1.4.5.4.- La sentencia 76/1992.

Esta sentencia es quizás la que concreta y sintetiza la doctrina del Tribunal en esta materia resolviendo sobre la inconstitucionalidad de la modificación del artículo 130 de la Ley General Tributaria efectuada a través de la Ley de Presupuestos. Y con tal motivo recapitula su doctrina, como hemos dicho sobre los límites de las Leyes de Presupuestos, añadiendo una limitación más: que las materias incluidas no sean propias de normas típicas del Derecho codificado, limitación que se añade a la apuntada en la sentencia 65/1990 en el sentido de: que con la inclusión de la materia que fuere no se viole el principio de seguridad jurídica establecido por el artículo 9.3 de La Constitución.

La síntesis de toda esa doctrina ya acumulada viene recogida en su fundamento 4 expresa: *“en suma... para que la regulación por una Ley de presupuestos de una materia distinta a su núcleo mínimo necesario e indisponible (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, su inclusión de dicha ley esté justificada en el sentido de que sea un complemento necesario para la mejor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto y, en general de la política económica del gobierno”*.

También la sentencia, parte de cuyo contenido recogemos, que resolvió entre otras cuestiones sobre la constitucionalidad de la nueva redacción dada por la ley 33/1987 de presupuestaria para 1998 al art.130 de la Ley General tributaria, se refiere también a que *“el contenido propio y la función constitucional del presupuesto resulta desvirtuado por la incorporación de normas típicas del derecho codificado”*.

Como pone de relieve T. Olalde Martín (2) *“Continuando con el avance constitucional en la construcción del puzzle que trata de dibujar el contenido material de las Leyes de Presupuestos, si se debe reseñar que la Sentencia 76/1992 ha creado un fragmento, trazo o pieza importante que establece una nueva premisa-tercera.- al contenido eventual admisible de los Presupuestos; las normas típicas del Derecho codificado, que pretenden reformarse vía Ley de Presupuestos, aunque cumplan las dos premisas expuestas, no tienen cabida dentro de este contenido eventual, ya que exceden del contenido de las Leyes de Presupuestos, y su función constitucional plasmados en los arts. 66.2 y 134.2 de la Constitución española”*.

También J.Ramallo Massanet (3) incide en al relevancia de esta nueva premisa cuando reflexiona al respecto en términos muy ilustrativos *“Entiendo , pues, que con esta Sentencia se persigue una función concreta y específica aparte de loable desde mi punto de vista- cuales que la seguridad Jurídica impide que el Derecho Codificado sea objeto, indiscriminadamente, de regulación por la Ley Presupuestos. Es, pues un límite que, por vía Jurisprudencial, se añade a los del art. 134.2 y 7 de la Constitución Española. Todo ello con independencia de la sanción que supone por parte del Tribunal Constitucional considerar la Ley General Tributaria como un Código”*.

2. *“Ley de Presupuestos versus Ley de Acompañamiento”* Impuestos, número 24, año 15 de Diciembre de 1995, p. 28.

3. *Modificación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado* (STC76/1992, de 14 de mayo, crónica Tributaria, num.64, 1992, p. 136.

1.4.5.5.- La Sentencia 195/1994 de 28 de junio de 1994.

Declara nulos, por inconstitucionales, las modificaciones de los artículos 111.3 y 128.5 de la Ley General Tributaria, pese a que se trata de normas tributarias cuya conexión con el Presupuesto parece evidente. En síntesis, la sentencia introduce otros dos criterios limitativos para incluir materias en la Ley de Presupuestos: a) que lo que se trata de incluir en esta Ley tenga vocación de permanencia y b) que lo que se incluya en la Ley de Presupuestos afecte a derechos constitucionales reconocidos. En ambos casos será inconstitucional la inclusión en la Ley de Presupuestos.

Esta sentencia del Tribunal Constitucional que declara inconstitucionales y, en consecuencia nulos, el último inciso del art.111.3 y el primer apartado del art. 128.5 de la Ley General Tributaria en cuanto atribuye a los órganos de recaudación la facultad de comprobación e investigación prevista en el referido último inciso del art. 111.3, en la reclamación dada a estos incisos por la Ley 31/1991, de 30 de Diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992, insiste en la doctrina sentada en la anteriormente comentada.

En extracto esta resolución incide de nuevo en los puntos ya concretados en la 76/1992 en los siguientes términos:

“Puede afirmarse que el contenido mínimo, necesario e indispensable de las leyes de presupuestos, es el explícitamente proclamado en el art. 134. 2 C.E, es decir: La previsión anual de la totalidad de los gastos e ingresos del sector

público estatal y la consignación del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado. Por su parte, el contenido eventual resulta limitado estrictamente, según reiterada jurisprudencia y muy especialmente según la STC 76/1992, a aquellas materias o cuestiones que “guarden directa relación con las previsiones de ingreso y las habilitaciones de gasto de los Presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustenten” (SSTC 63/1986 y 76/1992) y que, además, sean “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”, excluyendo en todo caso las “normas típicas de Derecho codificado” (STC 76/1992), por la inseguridad jurídica que implica su modificación a través de esta vía (F.J.2).

Esta sentencia conoce de cuestiones de inconstitucionalidad planteadas respecto de modificaciones introducidas en los art.111.3 y 128.5 de la Ley General Tributaria por la Ley 31/1991, de 30 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1992. Uno de los aspectos cuestionados de la modificación introducida por la Ley Presupuestaria era la atribución de una serie de potestades a la administración tributaria en relación con obligaciones de entidades colaboradoras o relacionadas con la Administración Tributaria y en relación con los contribuyentes que afectaban a derechos constitucionalmente reconocidos.

Para dejar centrada la cuestión resulta de interés reflejar algunos de los expresivos fundamentos recogidos en el texto de la sentencia que desarrollan lo que en extracto se indica al comienzo de este punto.

“Concretamente, por lo que aquí interesa, en ella se afirma que el objeto de las leyes de presupuestos generales del Estado, a diferencia de lo que en principio sucede con las demás leyes, no puede ser libremente fijado, sino que posee un contenido mínimo, necesario e indisponible, al que puede añadirse un contenido eventual o posible, estrictamente delimitado, de modo que la regulación de las materias situadas fuera de ese ámbito están constitucionalmente vetadas a la Ley de Presupuestos Generales.”

En síntesis, puede afirmarse que el contenido mínimo, necesario e indisponible de las leyes de presupuestos es el explícitamente proclamado en el ya citado art. 134.2 C.E., es decir: la previsión anual de la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y la consignación del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado. Por su parte, el contenido eventual resulta limitado estrictamente, según reiterada jurisprudencia y muy especial-

mente según la STC 76/1992, a aquellas materias o cuestiones que “*guarden directa relación con las previsiones de ingreso y las habilitaciones de gastos de los Presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustenten*” (SSTC 63/1986, fundamento jurídico 12, y 76/1992) y que, además, sean “*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*”, excluyendo en todo caso las “*normas típicas de Derecho codificado*” (STC 76/1992), por la inseguridad jurídica que implica su modificación a través de esta vía.

3. A tenor de la doctrina constitucional expuesta, debemos determinar si las facultades de comprobación e investigación objeto de las presentes cuestiones pueden incluirse en el ámbito material específico de las leyes de presupuestos o, por el contrario, su contenido sobrepasa este ámbito y, en consecuencia, vulnera los arts. 9.3 y 134.2 C.E. Más concretamente, ya que es indudable que ninguno de estos preceptos forma parte del contenido mínimo necesario de este tipo de leyes, debemos precisar si tienen una “*relación directa*” con ese contenido y son, al mismo tiempo, un “*complemento necesario*” para la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto y de la política económica.

Como hemos apuntado anteriormente, los incisos cuestionados se limitan a establecer sendas potestades de requerimiento de información con trascendencia tributaria y la consiguiente obligación de facilitarla por parte de determinadas personas jurídicas y físicas. Concretamente la prevista en el art. 111.3 se sitúa sistemáticamente en la Sección Segunda del Capítulo Tercero del Título II de la L.G.T. destinada a regular la comprobación e investigación de las circunstancias que integran el hecho imponible y la estimación de las bases imponibles –aunque, como también queda dicho, desde la Ley 33/1987 de Presupuestos Generales del estado, el art. 111.1 c) también atribuía genéricamente estas facultades de información a los órganos de recaudación-. Por su parte, la nueva redacción del art. 128.5 L.G.T. supone la concreción por la vía de apremio. Se trata, en suma, de reglas de los procedimientos generales para liquidar y recaudar tributos, y en consecuencia, guardan sólo una relación indirecta o mediata con la previsión de ingresos y gastos del Estado. En ellas tan sólo se predisponen medios o instrumentos para lograr la aplicación efectiva de las normas que sí regulan los ingresos del Estado –su cuantía, sus fuentes, etc.-. Ciertamente, cual-

quier norma tributaria tiene algún grado de conexión con la previsión de ingresos del Estado, pero sólo si tienen relación directa con ella pueden incluirse en las Leyes de Presupuestos. La solución directa con ella pueden incluirse en las Leyes de Presupuestos. La solución contraria acabaría por confundir “*ley presupuestaria*” y “*ley tributaria*” y desbordaría la función que a aquélla reserva el art. 134. 2 C.E.

En segundo lugar, tampoco puede considerarse que los incisos cuestionados tengan relación directa con los criterios que definen la política económica del Gobierno. Salvo que se adopte un concepto desmesurado y por tanto inoperante de los instrumentos directamente relacionados con los criterios que definen la política económica del Gobierno, la predisposición de un mecanismo para lograr información sobre los movimientos de las cuentas, cheques y órdenes de pago a los meros fines fiscales, no puede calificarse como un complemento necesario de la misma, ni tiene una incidencia relevante sobre ella.

Por fin, debe tener presente que lo que los incisos enjuiciados establecen son, como dice la Exposición de Motivos de la L.G.T., sendas “*reglas generales del procedimiento de gestión*”, “*principios generales*” de los procedimientos de liquidación y recaudación consagrados con carácter general por la L.G.T. Se trata de reglas que afectan al régimen general de los tributos, no a elementos específicos de tributos concretos., ambos preceptos coinciden en atribuir una serie de potestades a la Administración Tributaria que se ejercen con pretensiones de generalidad, frente a cualquier clase de personas físicas o jurídicas, y con vocación de incorporarse de manera estable o permanente a las obligaciones propias de ciertas entidades colaboradoras o relacionadas con la Administración Tributaria –v. gr., los retenedores de impuestos o las entidades de crédito- y de los contribuyentes, afectando además a derechos constitucionalmente reconocidos, distintos del de propiedad, como puede ser en este caso el de la intimidad personal y familiar.

En otras palabras, las potestades de que goza la Administración Tributaria y las correlativas obligaciones que se imponen integran un estatuto del contribuyente, configurado por derechos y deberes, que, habida cuenta de la especial situación de sujeción que supone la configuración de la relación tributaria en el art. 31 de la Norma Fundamental como deber constitucional (STC 76/ 1990, fundamento jurídico 3.), debe poseer unos razonables niveles de certeza normativa que contrapesen las limitaciones legales al ejercicio de derechos individuales que la Constitución autoriza.

En suma, pues, las facultades de comprobación e investigación reguladas no tienen relación directa con los contenidos propios de las leyes presupuestarias ni son complemento indispensable de las mismas. Debe concluirse, pues, que los incisos de los arts. 111.3 y 128.5 L.G.T. objeto de las presentes cuestiones de inconstitucionalidad desbordan la función constitucionalmente reservada a este tipo de leyes y vulneran el art. 134.2. C.E.

1.4.5.6 - La sentencia 203/1998.

En esta sentencia el Tribunal insiste en las limitaciones de la Ley presupuestaria establecidas por su jurisprudencia: “ *La inclusión de materias en las que no se den esas condiciones en la Ley anual de presupuestos, puede ser contraria a la Constitución por suponer una restricción ilegítima en las competencias del proyecto de Ley al disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional y por afectar al principio de seguridad jurídica, debido a la incertidumbre que una regulación de este tipo origina*”.

1.5.- La aparición de las leyes de acompañamiento presupuestario.

1.5.1.- La ley de acompañamiento como solución.

Hay que reconocer que hasta 1992 las decisiones del Tribunal Constitucional parecen preocupar poco al Gobierno, como pone de manifiesto el hecho de que todas las leyes de presupuestos desde 1981 fueran recurridas ante el alto tribunal, excepto las de 1986 y 1987. Pero en 1992 se produce la primera declaración de nulidad de parte de una ley de Presupuestos (sentencia 76/92, comentada antes ampliamente). Ante esta situación y el peligro de que se repita, el Gobierno podía optar por una de estas posibles soluciones:

a) Renunciar a legislar, vía presupuesto, volver “*a la pureza presupuestaria de tiempos pasados (años cincuenta, o leyes de 1978, 1979 y 1980, por ejemplo)*”;

b) Olvidar las advertencias del Tribunal Constitucional, y empujado por la necesidad de hacer operativo el Presupuesto anual, como instrumento básico de la política económica y social que es, seguir inflando las Leyes de Presupuestos desde el punto de vista normativo;

c) Optar por una tercera vía, que permita seguir legislando a propósito de la Ley de Presupuestos, evitando a la vez el peligro de incurrir en eventual inconstitucionalidad.

Es esta última vía la que elige, y el 29 de diciembre de 1993 (BOE 30/12/93) el Parlamento aprueba una ley, la primera de las que se han conocido como leyes de acompañamiento, que bajo el título de “ *Medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo*” con el fin de adoptar sin que la justificación sea ni amplia ni elocuente “ *medidas legislativas de diversa índole que coadyuven al cabal cumplimiento de los objetivos económicos previstos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1994. A este respecto la ley establece determinados estímulos fiscales, dota a las administraciones públicas de unos instrumentos necesarios para llevar a cabo una adecuada reordenación del personal a su servicio y, modifica el régimen jurídico de la protección por desempleo*”, según dice en su exposición de motivos.

La explicación de la justificación del instrumento legislativo que la ley de acompañamiento suponía no es mayor en la ley 42/1994 de 30 de diciembre de medidas fiscales, administrativas y de orden social pues su preámbulo es al respecto muy parco “ *los objetivos de política económica plasmados en la ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995, requiere para su mejor ejecución, la adopción de un conjunto de medidas de distinta naturaleza y alcance cuyo denominador común se haya en constituir instrumentos eficaces al servicio de la acción política del gobierno, en los distintos ámbitos sectoriales en la que esta se desenvuelve.*

En consonancia con tal propósito, la ley establece determinadas reformas en el ámbito tributario, modifica en parte el régimen jurídico de la Seguridad Social, introduce algunas innovaciones en la legislación laboral y en las normas reguladoras del régimen del personal al servicio de la administración y atiende a necesidades concretas, tanto en el ámbito de la gestión administrativa como en el de la organización”.

Una justificación algo más explícita la encontraron en el preámbulo de la Ley 41/1994 de 30 diciembre de los Presupuestos Generales del Estado para 1995 que razonaba el desdoblamiento legislativo en los siguientes términos.

“ *La doctrina del Tribunal Constitucional en una ya abundante jurisprudencia, cuya más reciente expresión se halla en las sentencias números 178/1994, de 16 de junio, y 195/1994, de 28 de junio, ha definido los límites que impone la Constitución Española, en su artículo 134, a las Leyes anuales de Presupuestos.*

Así, la Ley de Presupuestos posee un contenido mínimo, necesario e indispensable, constituido, por la previsión anual de la totalidad de los gastos e ingresos del sector público y la consignación del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado. A dicha materia puede unirse, eventualmente, la regulación de otras cuestiones, siempre que éstas tengan relación directa con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos que integran los Presupuestos o con los criterios de política económica en que se sustentan y, además, sean complemento necesario tanto para la mayor inteligencia, como para la mejor y más eficaz ejecución de los propios Presupuestos y, en general, de la política económica del Gobierno de la Nación. Este contenido eventual, en cualquier caso, no ha de afectar a normas de derecho codificado.

Junto a aquellos contenidos, la Ley de Presupuestos puede incluir modificaciones en los elementos de los tributos del Estado, cuando una Ley tributaria sustantiva así lo prevea.

El contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995, en consonancia con el mandato constitucional recogido en esta doctrina, se ha reducido considerablemente, como ya sucediera en el año precedente incorporándose a otra Ley la regulación de materias, que aun siendo instrumento eficaz para el cumplimiento de los objetivos de la política del Gobierno, su inclusión en la Ley anual de Presupuestos pudiera ser discutida.”

Ni el tiempo ni las circunstancias han determinado que los titulares de potestad legislativa en nuestro país razonen con más detalle la justificación de las leyes de acompañamiento. En efecto, el proyecto de ley de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad de Madrid para el año 2007, pues esta es una de las Comunidades que siguen utilizando este artificio legislativo, es bien poco elocuente al respecto, despachando la justificación de la técnica legislativa de la Ley de Acompañamiento en su exposición de motivos, en los siguientes términos “*el cumplimiento de los objetivos fijados en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad De Madrid para 2007, hace conveniente la adopción de un conjunto de medidas normativas. De este modo la presente ley contiene la regulación de una serie de materias vinculadas a la consecución de los citados objetivos, cuyo contenido esencial lo constituyen las medidas de naturaleza tributaria, si bien, se incluyen también otras medidas de carácter administrativo que afectan fundamentalmente al régimen de subvenciones, patrimonio, gestión de recursos humanos y organización administrativa.*

1.5.2.- La consolidación de las leyes de acompañamiento.

Nace así la primera ley de acompañamiento presupuestario, en el ordenamiento estatal a la que seguirán inmediatamente otras en el ámbito de las Comunidades autónomas, empezando por la Ley 8/1995 de Medidas fiscales, administrativas y de organización de La Generalidad Valenciana, de 29 de diciembre de 1995, a la que van a seguir en años sucesivos similares leyes en prácticamente todas las comunidades: hasta hoy todas, excepto Extremadura, Castilla- La Mancha y País Vasco.

Surge y se consolida una práctica legislativa a la que el Estado y la mayoría de las Comunidades Autónomas han recurrido anualmente hasta la Ley de Presupuestos para 1995 ejercicio desde el que el Presupuesto estatal no ha contado con Ley de acompañamiento, pauta seguida por varias Comunidades Autónomas pero no por todas ellas. En todo caso dicha práctica legislativa ha dado lugar a casi un centenar de leyes especiales por sus características y por los efectos negativos que en el ordenamiento jurídico generan. Veamos brevemente ambos aspectos.

1.5.3.- Las características de las leyes de acompañamiento.

De estas características unas no son específicas, en el sentido de que ni formalmente ni por los efectos a que dan lugar distinguen significadamente las leyes de acompañamiento de otras leyes del ordenamiento jurídico. Otras características, en cambio, por razones de hecho o de derecho, sí las significan muy especialmente. Considerémoslas separadamente.

II.- LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS LEYES DE ACOMPAÑAMIENTO

2.1. Características no específicas que se aprecian en las leyes de acompañamiento:

- a) son verdaderas leyes, en el sentido formal del término en cuanto que
- b) son dadas con el carácter de tales por el Parlamento de la Nación o el órgano legislativo correspondiente de la Comunidad Autónoma.
- c) se sigue para su elaboración y promulgación el trámite legalmente establecido. Requisitos que cuando concurren dan carácter de ley a las normas que los reúnan, según doctrina temprana del Tribunal Constitucional (sentencia 27/1981, por ejemplo).
- d) son leyes con entidad propia, independientes de cualquier otra, abstracción hecha de las conexiones funcionales con otras leyes (la de presupuestos de cada año, concretamente).
- e) son leyes ordinarias en cuanto a su rango en el ordenamiento jurídico, ya que no son leyes cuya existencia esté prevista en la Constitución, ni son leyes orgánicas, ni leyes básicas reguladoras de un sector de la vida económica, política o social, como pudiera ser la Ley General Tributaria, por ejemplo.
- f) son leyes específicas, en el sentido de que desempeñan una función específica, un cometido propio y distinto al que desarrollan otras leyes, aunque carente de reconocimiento constitucional: englobar *“un conjunto de medidas de distinta naturaleza y alcance cuyo denominador común se halla en constituir instrumentos eficaces al servicio de la acción política del Gobierno, en los distintos ámbitos sectoriales en que ésta se desenvuelve”*, como dice en su Preámbulo la Ley 42/1994 de medidas fiscales, administrativas y de orden social que acompañaba a los Presupuestos Generales del Estado para 1995, y en términos parecidos repiten todas las leyes de acompañamiento, sean del Estado sean de las Comunidades Autónomas. Es, en definitiva, una función especial consistente en servir de complemento jurídico a la Ley de Presupuestos Generales del año correspondiente.

Subrayemos que esta función específica es tan definitoria que si por la razón que fuere no hay Presupuesto, tampoco hay ley de acompañamiento: caso de Aragón en el año 2003, por ejemplo. Habría que

decir que también por esta razón -la justificación de su existencia-, la estructura del Presupuesto al que la ley acompaña condiciona el contenido y estructura de ésta: pero ello no es en absoluto así, como iremos viendo.

- g) son leyes no sometidas a las limitaciones propias de las Leyes de Presupuestos, ni a ninguna otra, salvo las limitaciones legislativas constitucionales de carácter general. Esto es válido al menos hasta hoy, puesto que el Tribunal Constitucional no ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la cuestión, aunque sí lo ha hecho el Tribunal Supremo, que en el apartado quinto de una reciente sentencia (2711/2003) de la Sala Tercera dice: *“Resulta evidente que el artículo 134 de la Constitución sólo impone límites a las leyes de presupuestos y que, por ende, una ley ordinaria como la de acompañamiento, cualquiera que sea la premura con que se haya aprobado, puede en principio abarcar cualquier materia, pues así lo permite la libertad de configuración de normativa de que goza el legislador”*.

Cazorla Prieto⁽³⁾ en lo que a la naturaleza jurídica de las Leyes de Acompañamiento concierne señala que son : - leyes de Cortes Generales; - leyes con entidad propia e independientes; -leyes ordinarias;-leyes formalmente al margen de los límites de las leyes de presupuestos generales del Estado;- leyes que desarrollan una función carente de reconocimiento constitucional especial; leyes que *“ desempeñan una función específica no reconocida constitucionalmente de forma especial, consistente en servir de complemento de variada naturaleza a la ley de presupuestos generales del estado”*.

2.2. Características específicas.

2.2.1.- Leyes de contenido muy heterogéneo.

Son leyes de contenido muy heterogéneo: sin límites ya que para poder regular diversas materias, incluyen no sólo lo que un momento dado convendría contuviera la parte dispositiva de la ley de presupuestos a la que acompañan, sino todo aquello que por diversos motivos interesa al gobernante se englobe en ella, sea cual fuere el campo o aspecto de que se trate. Estos motivos básicamente son:

3. Opus citada (p.37 y ss.)

La necesidad fundada de introducir retoques en el ordenamiento jurídico para poder llevar a cabo la política del gobernante implícita en el Presupuesto;

- el deseo de llevar a cabo pequeñas modificaciones normativas (pequeñas en cuanto a extensión, no necesariamente en cuánto a importancia) que por su pequeña extensión (en ocasiones un artículo, un párrafo, un inciso o unas palabras nada más) parecen no justificar toda la tramitación que sería precisa si se procediese, como la modificación por vía normal de una ley requeriría. De alguna manera podría decirse que operan con un deseo de economía en la tramitación legislativa, diríamos.

El propósito de aprovechar el trámite de urgencia, propio de la ley de acompañamiento, y el hecho de ser discutida en paralelo con una ley que suscita tantos intereses como es la Ley del Presupuesto, para regular de forma apresurada, a través de ella, cuestiones espinosas, que de haberse seguido un trámite normal para su aprobación hubiera supuesto probablemente un alto coste político al Gobierno: la autorización para construir un edificio en terrenos declarados parque natural (Ley 9/1997 de Baleares), integración de personal contratado a interino en diversas escalas de la Administración (casi todas las leyes de acompañamiento de las Comunidades que tienen estas leyes), etc. etc., por ejemplo.

El resultado de esto es que, si bien las leyes de acompañamiento por la propia finalidad no pueden tener un contenido único, como resalta el Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña en su dictamen 210, de 28 de diciembre de 1998, a propósito de la ley catalana 25/1998 (emitido a petición de la Mesa del Parlamento Catalán), de hecho terminan regulando muchísimas cuestiones, y muy dispares unas de otras y de unos años otros. Por citar algunos ejemplos elegidos al azar, y por tanto probablemente no los más significativos: la Ley 10/2002 de Andalucía a través de 75 artículos, seis disposiciones adicionales, ocho transitorias, una derogatoria y tres finales, modifica 64 artículos, añade 33 y suprime 11 correspondientes a catorce Leyes y a un Decreto, y afecta a 39 conceptos diferentes; la Ley 2/2002 de Canarias modifica 64 artículos correspondientes a 18 Leyes y a 3 Decretos, afectando a 42 conceptos e instituciones diferentes; y la Ley 13/2002 de la Comunidad de Madrid modifica 43 artículos y una disposición adicional, y añade a su ordenamiento jurídico regional tres capítulos, tres epígrafes, 82 artículos o párrafos, una disposición adicional y una transitoria, todo lo cual afecta a 13 leyes y a 103 conceptos, que van desde el Instituto Madrileño de la Salud a la Deuda Pública, del arrendamiento de bienes a la renta

mínima de inserción, o de los casinos y círculos de recreo a las donaciones y herencias. En la misma línea irían el casi centenar de leyes de acompañamiento promulgadas hoy en España, sea en el plano del Estado o en el de las Comunidades Autónomas. Queda así completamente justificada la despectiva denominación de leyes escoba o de leyes ómnibus con que se las conoce.

En realidad, en no pocos casos el propio título de la ley pone de relieve esta heterogeneidad de contenidos. Por ejemplo, la primera ley de acompañamiento de Andalucía es la “*Ley 9/1996, que aprueba medidas fiscales, en materia de Hacienda Pública, contratación administrativa, Patrimonio, Función pública y asistencia jurídica a entidades de Derecho público*”; y la segunda la “*Ley 8/1987, que aprueba medidas en materia tributaria, presupuestaria, de empresas de la Junta y otras entidades, de recaudación, de contratación, de función pública y de fianzas de arrendamientos y suministros*”. Pero ciertamente es mucho más frecuente que la heterogeneidad de contenidos se esconda tras títulos simples estereotipados que poco dicen de lo que se esconde tras ellos.

Sin embargo la heterogeneidad no se reduce sólo a los contenidos: alcanza también a la categoría de las normas que se modifican (leyes, decretos, órdenes, etcétera) y a la duración de los preceptos que las mismas contienen: sólo el ejercicio presupuestario, tiempo indefinido, tiempo expresamente fijado. Y, por supuesto a la amplitud de las regulaciones: desde unas palabras correctivas a casi todo el Estatuto de las Cajas de Ahorro andaluzas, por ejemplo. Ante esta exagerada heterogeneidad, fruto, insistimos, más del abuso que se hace de las posibilidades de estas leyes que de lo que la finalidad de las mismas requeriría, cabe hacerse dos preguntas:

Al ser fuente de inclusión de normas intrusas en el ordenamiento ¿puede esta heterogeneidad hacer que las leyes de acompañamiento infrinjan algún límite que las descalifique técnica o, incluso constitucionalmente?

¿qué efectos origina en el ordenamiento jurídico esta heterogeneidad?

Desde un punto de vista meramente técnico es cierto que lo normal y lo deseable es que una ley se centre en un solo contenido, en un solo objeto; pero también es cierto que, como dice el Tribunal Supremo, “*la técnica de introducir normas intrusas en cuerpos legales cuyo contenido es ajeno al regulado por ellas no es exclusiva de aquél tipo de leyes*” (de las leyes de acompañamiento: sentencia de 2711/2003 del la Sala Tercera, considerando 8º). Y a falta de pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre las leyes de acompañamiento, como ya se ha dicho,

hay que atenerse a la doctrina del Tribunal Supremo, para el cual la mera heterogeneidad es algo no deseable, pero, que por sí sola no infringe ningún límite ni principio, ni siquiera el de seguridad jurídica. Volveremos sobre este punto más adelante.

En cuanto a los efectos, anticipamos que negativos, sobre el ordenamiento jurídico nacional o autonómico, también volveremos más adelante.

2.2.2. *Son leyes de tramitación especial.*

Tanto los reglamentos del Congreso y del Senado como los de los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas (Parlamentos, Asambleas, Cortes,...) prevén una tramitación especial para el Presupuesto, pero no para la ley de acompañamiento, -que es tramitada por el procedimiento ordinario previsto para las demás leyes, pero eso sí siempre por el procedimiento de urgencia, primera especialidad en cuanto a su tramitación.

(El trámite de urgencia regulado en los arts. 93 y 94 del Reglamento del Congreso de los Diputados, que puede acordar la Mesa de la Cámara a petición del Gobierno, de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los Diputados, supone que los plazos se reducen a la mitad de los establecidos con carácter ordinario).

Una segunda particularidad en este sentido es que para su discusión y aprobación no pasa por todas las Comisiones que, dada la amplia variedad de sus contenidos, conocerían de ella, en caso de tramitación normal.

En tercer lugar cabe identificar otra que proviene de una circunstancia que podría parecer irrelevante, pero que en la práctica dista de serlo: el hecho de que su tramitación sea paralela en el tiempo con la discusión y aprobación del Presupuesto, lo cual, dada la importancia de éste y los intereses que suscita, deja en un segundo plano la discusión de la ley de acompañamiento correspondiente, facilitando su aprobación en el sentido propuesto por el Ejecutivo.

Que la ley de acompañamiento se tramite paralelamente en el tiempo con el Presupuesto parece a primera vista razonable: si no se tiene decidido cuál va a ser el Presupuesto no se puede saber qué cambios jurídicos precisará éste para su ejecución, luego carecería de sentido tramitar la ley de acompañamiento antes que la del Presupuesto; y, por otra parte, puesto que la Ley que nos ocupa se justifica precisamente por aportar las medidas jurídicas que posibilitan, o al menos facilitan, la ejecución del Presupuesto lo que sería impropio es discutir y

aprobar la ley de acompañamiento después de que éste estuviera ejecutándose, o, en el límite, ya ejecutado. Estas mismas razones, unidas a la brevedad de los plazos para la discusión y aprobación del Presupuesto, que en principio tiene que empezar a regir el día primero del año, justificarían la tramitación de urgencia.

Pero aun siendo cierto lo que precede, en realidad muchas de las materias que contienen las leyes de acompañamiento no tendrían porque ser aprobadas por el trámite de urgencia, ni ser discutidas y aprobadas justo cuando lo está siendo el Presupuesto. Es la situación, bastante frecuente en las leyes de acompañamiento autonómicas, de aquellas disposiciones que para nada influyen en la ejecución del Presupuesto, sencillamente porque nada tienen que ver con él: es el caso de la regulación del régimen de las Cajas de Ahorro de Andalucía que se hace en la Ley 10/2002 de ésta Comunidad Autónoma y de la regulación de fianzas de arrendamiento de viviendas que se hace en la Ley 8/1997 de la misma Comunidad; de la regulación de los horarios comerciales que hace la Ley 18/2000 de la Comunidad de Madrid, de la regulación del silencio administrativo, de las barreras arquitectónicas y de la protección de los consumidores que incluye la Ley 14/2001, también de la Comunidad de Madrid; de la modificación de la Ley de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de La Rioja, que se hace en la Ley 10/2002 de esta Comunidad; de la directriz parcial de ordenación territorial del entorno metropolitano de Zaragoza y de los procedimientos para autorización de edificios aislados destinados a vivienda familiar donde no existe posibilidad de creación de núcleo urbano, que incluye, entre otras varias cosas similares, la Ley 15/1979 de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Los ejemplos citados son sólo unos pocos de los muchos que podrían aducirse dentro de todas y cada una de las leyes de acompañamiento, y seguramente, por haber sido espigados al azar, no los más representativos de la falta de conexión de la materia regulada con el Presupuesto que se aprueba para el año. Una gran parte de las materias contenidas en las leyes de acompañamiento podrían -y deberían- ser objeto de regulación por vía ordinaria, no de urgencia, y en tiempo anterior o posterior al período de discusión y aprobación del Presupuesto. No se hace así y observando el desarrollo de los hechos se tiene inevitablemente la impresión de que, sobre todo cuando se trata de las leyes autonómicas, se busca expresamente la sombra que brinda la tramitación del Presupuesto para aprobar de forma soterrada cosas que en procedimiento y tiempo normal o no hubieran sido aprobadas ó lo hubieran sido con un alto coste político. La presen-

cia de determinadas disposiciones en las leyes de acompañamiento, especialmente en lo concerniente a personal, urbanismo y contratación, lo hacen sospechar así.

Sin duda ésta circunstancia justificaría por si sola pensando en la calidad democrática de la producción de las normas, la recusación del instrumento legislativo del que estamos ocupándonos.

Por último, otra particularidad concierne a su publicación X entrada en vigor, que se sale de lo establecido con carácter general para las demás leyes.

Cada vez es más frecuente que se fije en la propia ley de acompañamiento la fecha de 1 de enero para su entrada en vigor, pero teniendo en cuenta las fechas de su aprobación cabe perfectamente que según esto la ley debiera entrar en vigor antes de ser publicada. En otras ocasiones se establece en la ley que entrará en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad. Y hay casos en que la ley entra en vigor de forma fragmentada: con carácter general el día 1 de enero y el mismo día de su publicación ciertas disposiciones, como ocurre, por ejemplo, con la Ley 13/2002 de la Comunidad de Madrid, algunas de cuyas normas empezaron a regir el día 23 de diciembre, días antes, pues, que el resto de la ley acompañamiento y que el mismo Presupuesto de la Comunidad.

2.2.3. *Son leyes malas desde el punto de vista técnico.*

Lo cual casi es inevitable desde momento que su contenido es un “*totum revolutum*”, un cajón de sastre como se ha dicho de ellas, que además tiende a ser cada vez mayor y a contener más normas.

Rodríguez Bereijo⁽⁴⁾ acierta sin duda cuando se pregunta “¿*acaso en una Ley que se llama y justifica a si misma como de “acompañamiento” o de complemento necesario de la ley de presupuestos cabe cualquier contenido normativo imaginable, por incongruente que sea con el programa economico financiero anual?*”.

4. A. Rodríguez Bereijo “Jurisprudencia Constitucional y Derecho Presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes.” En Estudios en homenaje al Profesor A. Mendez Menendez . Civitas 1996. t. IV (p. 4460)

Pero esto al margen de ese reproche, las leyes de acompañamiento podrían ser técnicamente mejores y no adolecer de una serie de defectos que fundamentalmente son:

- fragmentación y mezcolanza de las materias tratadas, lo que agrava los efectos de la heterogeneidad de sus contenidos;
- modificación por ley de cuestiones y materias reguladas por normas inferiores en la jerarquía normativa, lo que da lugar a ciertos problemas en el ordenamiento, pues las sucesivas modificaciones de esas mismas cuestiones o materias habrán de hacerse en lo sucesivo, sin que exista reserva de ley por norma de rango legal, circunstancia que hace pensar en lo conveniente de la reserva de reglamento contemplada en los ordenamientos jurídicos de otros países.
- mala estructuración interna de la norma, que mezcla normas importantes con otras que no lo son.
- derogación de normas en la parte dispositiva de la Ley, lo que contribuye a deslocalizar la norma que verdaderamente rige, convirtiendo en un arcano lo que debe estar tan claro como sea posible.
- uso abusivo del reenvío, lo hace difícil la lectura de la ley, pero mucho más tener idea clara de cómo queda el ordenamiento a la vista de la ley que se tiene delante.

Todo lo cual se traduce en falta de claridad de la norma, pero sobre todo en opacidad del ordenamiento jurídico, que poco a poco va haciéndose más opaco, perdiendo certeza jurídica.

III.- LOS EFECTOS DE LAS LEYES DE ACOMPAÑAMIENTO

Prescindiendo, por supuesto, de los que a través de sus contenidos ejercen, estos efectos son fundamentalmente dos:

- la pérdida de seguridad jurídica.
- la relegación del poder legislativo en favor del poder ejecutivo y, en alguna medida, del judicial.

3.1. En cuanto a la seguridad jurídica.

3.1.1. La Doctrina del Tribunal Constitucional acerca del principio de seguridad jurídica.

El Tribunal Constitucional se ha detenido a considerar lo que atañe al principio seguridad jurídica en numerosas sentencias, especialmente en lo que guarda relación con lo que aquí nos ocupa, cabe destacar: la 126/1987, de 16 de julio, la 197/1992, de 19 de noviembre, la 173/1996, de 31 de octubre y la 182/1997, de 28 de octubre. Este principio es según lo define la doctrina del Tribunal “*suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad, sin perjuicio del valor que por sí mismo tiene*”. Principio que, no obstante, “*no puede exigirse en valor absoluto, pues ello daría lugar a la congelación o petrificación del ordenamiento jurídico existente, protege, en cambio, la confianza de los ciudadanos frente a cambios normativos que no sean razonablemente previsibles*”.

En un sentido más estricto, la seguridad jurídica equivale para el alto tribunal a certeza del Derecho (sentencia 46/1990, de 15 de marzo): “*...La exigencia de artículo 9.3, relativo al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas*”.

A este respecto, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha delimitado el contenido del principio constitucional de seguridad jurídica desde una triple dimensión: “*el conocimiento y certeza del Derecho, la confianza de los ciudadanos en el mismo y la previsibilidad de sus consecuencias*”.

Hay que advertir que el Tribunal Constitucional cuando habla del principio seguridad jurídica está hablando de la seguridad jurídica en sentido estricto,

sino de un enfoque de ésta (de la seguridad jurídica), que daría lugar a la inconstitucionalidad de una norma.

3.1.2. Los elementos definitorios de la seguridad jurídica en sentido estricto.

En un sentido restringido, la seguridad jurídica equivale a la situación en que todos y cada uno, ciudadanos y gobernantes, conocen con certeza sus derechos y obligaciones para consigo mismos y para con los demás, y tienen la garantía de que unos y otros serán exigidos y respetados.

Por lo que al ordenamiento jurídico concierne, esto exige:

– claridad en la norma: que esta sea inteligible para todos, sin ambigüedades, sin puntos oscuros. Y mucho menos con una redacción que aparente decir algo que es precisamente lo contrario de lo que en realidad se dice.

En lo que a este punto se refiere, el efecto de las leyes de acompañamiento es desastroso: no es que estas leyes estén peor redactadas que las demás (que en general es así, por la premura de tiempo con que se confeccionan, y por el modus operandi), sino que el uso masivo que se hace en ellas el reenvío impide tener incluso la visión completa de la norma en cuestión. La proliferación de textos refundidos consecuencia necesaria para clarificar ordenadamente la tabla de vigencias, es buena prueba de este efecto.

– publicidad de la ley: que pueda tenerse conocimiento de ella con una diligencia normal.

Ciertamente, no podría ser de otra manera, las leyes de acompañamiento son publicadas como las demás, pero esto da una idea engañosa de la difusión de sus contenidos: en tanto la ley de acompañamiento contiene modificaciones de otras leyes, son estas leyes las que quedan en la oscuridad, ya que cuando fueron promulgadas tenían un contenido y después de la(s) ley(es) de acompañamiento tienen otro.

– obligatoriedad de la norma: a quien?, ¿desde cuándo?, y ¿hasta cuando obliga?

Los preceptos contenidos en las leyes de acompañamiento ¿obligan indefinidamente o sólo durante el año en el cual rigen los presupuestos? Una deducción en el IRPF establecida en la ley de acompañamiento ¿es válida sólo para el año del Presupuesto o queda establecida con carácter indefinido? El problema finalmente ha resultado tal que las leyes de acompañamiento están llenas de repeticiones de preceptos de años anteriores, y no son nada raras las indicaciones

acerca de duración concreta de una norma determinada. En páginas anteriores se ha hecho una referencia a los supuestos en algún caso de hacer que la propia ley de acompañamiento entre en vigor de ‘forma fragmentada: unos preceptos en una fecha y otros en otra u otras.

- adecuada ordenación de la norma dentro del sistema, de modo que no se solapen las normas sobre el mismo objeto y originen oscuridad e incertidumbre; que sea posible (y a ser posible fácilmente) conocer cómo está regulada una materia, un objeto, una cuestión concreta y que no se produzcan lagunas en la regulación de esa materia, objeto o cuestión, lagunas que acarrearían disfuncionalidades en el sistema y confusión, y que permite poner en cuestión la regularidad o suficiencia de las normas que originan o pueden originar los trastornos detallados.

Desde ese punto de vista, es evidente que la regulación de tantas y tan heterogéneas materias como hace la ley de acompañamiento produce oscuridad en el sistema, altera la sistemática de las normas y termina desarticulando el ordenamiento jurídico.

Los demás elementos que configuran la seguridad jurídica, tal como la jerarquía de las normas, la irretroactividad de las leyes o la misma, permanencia en, grado aceptable de éstas no tiene, en principio, por qué verse especialmente afectados por las leyes de acompañamiento, al margen de lo antes comentado por lo que omitimos su consideración.

3.2. En cuanto a la relegación del poder legislativo frente a otros poderes.

En un sistema parlamentario el Parlamento, cualquiera que sea su denominación, constituido por todos los representantes elegidos por el pueblo es teóricamente el máximo órgano de poder de una colectividad (nación, autonomía, etcétera). El detenta el poder legislativo (dice a través de la ley lo que hay que hacer), nombra al ejecutivo y controla la acción de éste. Por otro lado, en un sistema partidista y de mayorías, la mayoría parlamentaria nombra al Gobierno, de su partido, naturalmente. Todo el reparto del poder queda bien definido y no hay lugar, teóricamente, a luchas entre los poderes legales de la Nación o de la Comunidad Autónoma.

Las cosas en la realidad no son así exactamente, y son bien conocidas las luchas internas por incrementar o no perder parcelas de poder sea entre los dis-

tintos poderes, sea entre departamentos de la Administración, sea entre entes diferentes, etc. etc. Aquí nos vamos a limitar a poner de relieve como por la vía de las leyes de acompañamiento se produce un reglamento del poder legislativo especialmente notable, en favor del poder ejecutivo.

En una ley ordinaria, la propuesta del contenido de ésta es:

- examinada por la Comisión correspondiente, constituida en principio por especialistas de la materia..
- durante plazos determinados, de razonable extensión.
- aprobada o rechazada sin condicionamiento alguno por parte del Ejecutivo.

Las cosas cambian sustancialmente cuando se trata de leyes de acompañamiento. Al tener éstas un contenido muy amplio y heterogéneo, estar vinculadas al Presupuesto, ser tramitadas por un procedimiento de urgencia y precisamente en un tiempo en el que en paralelo se está produciendo la discusión del Presupuesto:

- la Comisión que la examina será competente en alguna de las materias que regula la ley, pero difícilmente en todas. Y si se opta por el examen por varias comisiones, la opción de la especialización iría en detrimento del tiempo de análisis disponible. Normalmente se ha encomendado el dictamen de estos proyectos de Ley a la Comisión de Economía.
- los plazos son sensiblemente más cortos, al seguirse habitualmente el trámite de urgencia: la posibilidad de tomar una posición razonada (petición de información, estudio crítico, valoración de consecuencias, etc.) disminuye o desaparece.
- al estarse tramitando al mismo tiempo el Presupuesto, más complejo y de interés prioritario para todos, los Grupos Parlamentarios más pequeños y los Diputados del Grupo mixto se ven en la imposibilidad material de atender ambos frentes legislativos, por lo que necesariamente abandonan el que creen menos importante, en general la ley de acompañamiento.
- una circunstancia temporal, aparentemente sin importancia, hace que la oposición a la ley desaparezca pues al estar vinculada la ley de acompañamiento al Presupuesto, en ocasiones ciertas modificaciones para ser discutidas necesitan la aprobación explícita o implícita del Gobierno.

Si a lo que antecede se añade que al proponer la ley de acompañamiento el Gobierno conoce al detalle las conexiones y efecto último de cada una de las dis-

posiciones en ella incluidas, mientras que quien recibe el proyecto de improviso carece de estas claves, que no le son facilitadas y tiene que analizarlo en escasas fechas cargadas de trabajo. Lo que queda expuesto puede dar ya buena idea de cómo el sistema de leyes de acompañamiento favorece al Ejecutivo en detrimento del Legislativo, y desde luego a la mayoría gubernamental sobre las minorías.

Pero el sistema de leyes de acompañamiento, tal y como funciona hoy en España no sólo favorece al Ejecutivo frente al Legislativo, sino también en cierto grado al poder judicial frente al legislativo. En la medida en que se introducen normas oscuras en el sistema y el ordenamiento jurídico se vuelve opaco, la aplicación de las normas requiere acudir más a la interpretación, lo que determina si la tarea interpretativa no especifica la intervención de los tribunales de justicia, cuyo criterio no tiene por qué coincidir con el del legislador, que evidentemente es el postergado en caso de no coincidencia.

IV.- EL PROBLEMA DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES DE ACOMPAÑAMIENTO.

4.1- La reciente doctrina del Tribunal Constitucional en el ámbito presupuestario.

La doctrina del Tribunal Constitucional acerca de las leyes de Presupuestos del Estado es hoy clara y está contenida fundamentalmente en las sentencias comentadas en páginas anteriores (apartados 1.4.5.1, 1.4.5.2, 1.4.5.3, 1.4.5.4, 1.4.5.5 y 1.4.5.6). Las sentencias posteriores, van en la misma línea, básicamente: STC 130/1999, de 1 de julio; STC 32/2000, de 3 de febrero; 274/2000, de 15 de noviembre y 67/2002, de 21 de marzo.

No sucede lo mismo en el plano de las Comunidades Autónomas, donde se ha producido un giro importante: las sentencias 116/1994, de 18 de abril, y 149/1994, de 12 de mayo sientan el principio de que las limitaciones de la Constitución a las leyes de presupuestos del Estado no son aplicables a los de las Comunidades Autónomas. Sentencias más recientes suponen un giro radical en esa doctrina. Así la STC 180/2000, de 29 de junio sostiene que existe una sustancial identidad entre las normas que integran el bloque de la constitucionalidad aplicable a la institución presupuestaria de la Comunidad Autónoma y cuanto dispone al respecto del Estado el artículo 134.2 de la Constitución. En la misma dirección apuntaban ya la sentencia 174/1998, de 23 de julio. La Sentencia 3/2003, de 16 de enero confirma este último criterio.

4.2.- El recurso de inconstitucionalidad del PSOE contra la Ley 50/1998.

Pero en cuanto a las leyes de acompañamiento no ha habido pronunciamiento alguno acerca de su constitucionalidad o de sus límites, aunque por lo que se refiere a las del Estado tendrá ocasión de pronunciarse relativamente pronto (los asuntos se están resolviendo en el Tribunal Constitucional con un retraso de aproximadamente siete años), a propósito de los recursos presentado por el grupo parlamentario del PSOE contra la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, ley que acompaña a los Presupuestos Generales del Estado para 1999, y contra las sucesivas Leyes de Acompañamiento. En tanto esos pronunciamientos llegan hoy necesariamente nos tenemos que mover en un plano casi exclusivamente doctrinal, salvo la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de enero de 2003, a la que ya hemos aludido en páginas anteriores.

4.3.- La eventual inconstitucionalidad por fraude de ley.

Desde el punto de vista doctrinal dos son los planteamientos en relación a la inconstitucionalidad de las leyes de acompañamiento:

A.- estas leyes constituyen un fraude de ley respecto a la normativa de la Constitución en el plano presupuestario;

B.- estas leyes violan el principio de seguridad jurídica.

Respecto al primer planteamiento, nadie duda de que las leyes de acompañamiento son un artilugio jurídico para superar las limitaciones impuestas por la Constitución y la interpretación del Tribunal Constitucional. Las propias leyes suelen contener explícitamente esta razón de ser en sus exposiciones de motivos. Pero ello por sí solo no parece que las haga inconstitucionales necesariamente, ya que el mundo del Derecho está lleno de caminos prohibidos para alcanzar un cierto objetivo, que puede ser alcanzado sin embargo siguiendo otro paralelo pero que resulta perfectamente lícito.

4.4.- La eventual inconstitucionalidad por violación al principio de seguridad jurídica.

El segundo planteamiento tiene mucha más fuerza y está apoyado en dictámenes de organismos de carácter consultivo del máximo nivel, todos los cuales ponen de relieve el efecto negativo de estas leyes en el plano de la seguridad jurídica:

4.4.1.- Los dictámenes del Consejo Económico y Social y del Consejo General del Poder Judicial.

Los dictámenes del Consejo Económico y Social ha sentado la doctrina de forma reiterada, de que la utilización extensiva de las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario conlleva un riesgo de dispersión de la normativa, “restándole coherencia y dificultando su comprensión global, con el eventual riesgo,, asimismo, de producir inseguridad jurídica en los intérpretes y aplicadores de las ,normas”. También el Consejo General del Poder Judicial, en su informe de 15 de octubre de 1997, emitido en relación’ a ciertos preceptos del anteproyecto de la ley de acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado para 1998, advirtió de los riesgos de esta incorrecta técnica legislativa, especialmente el relativo a la repercusión derogatoria de estas leyes sobre la normativa vigente.

4.4.2.- El dictamen del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña.

Y junto a estos informes, los de otros entes consultivos de ámbito autonómico. El Consejo Consultivo de la Generalidad en su dictamen de 28 de diciembre acerca de la ley catalana 25/1998, de 31 de diciembre, que acompañó a los Presupuestos de 1999 reconoce que la técnica legislativa de las leyes de acompañamiento es peligrosa y tal vez poco recomendable, aunque no sea en sí misma inconstitucional.

4.4.3.- Los dictámenes del Consejo de Estado.

El Consejo de Estado ha expresado su doctrina respecto de las Leyes de acompañamiento muy especialmente en los Dictámenes de 3 de Octubre de 1996 y de 25 de Septiembre de 1997, relativos a los anteproyectos de Ley de Medidas Fiscales, administrativas y de Orden social que acompañaban a los proyectos de presupuestos estatales para 1997 y 1998 respectivamente. El Cuerpo Consultivo superior de la Administración expresa que *“razones de seguridad jurídica y de buena técnica legislativa aconsejan que todas las normas, y muy en especial aquellas que tienen rango de Ley nazcan en el seno propio de la materia que es objeto de regulación, y vivan dentro de ella hasta que sean sustituidas por otras”*.

4.4.4.- La sentencia de 27/1/2003 del Tribunal Supremo.

De la misma opinión que este Consejo Consultivo parece ser la jurisprudencia última y más elevada que hasta el momento se dispone: la ya tantas veces citada sentencia del Tribunal Supremo de 27/1/2003. Al resolver sobre la procedencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social (ley de acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado de 1999), expone la Sala Tercera -en los considerados quinto, sexto, séptimo y octavo de la sentencia- la doctrina aplicable a su juicio en lo referente a la constitucionalidad de las leyes de acompañamiento, doctrina que puede sintetizarse así:

una ley ordinaria, como es la de acompañamiento, carece de límites constitucionales y puede abarcar cualquier materia.

el Tribunal Constitucional pone de relieve la importancia que la certeza del Derecho tiene (STC 150/1990, fundamento jurídico octavo), y la importancia que para alcanzar esa certeza tiene a su vez una buena técnica legislativa; pero también que las deficiencias técnicas de una norma no constituyen en sí mismas tachas de inconstitucionalidad (STC 76/1990, fundamento jurídico 8°).

que la seguridad jurídica es un posible límite de constitucionalidad (STC 65/1990 y 76/1992)

que la inclusión de normas intrusas no es exclusiva de las leyes de acompañamiento.

que sólo podrá ser considerada contraria al principio de seguridad jurídica una disposición cuando *“no se advierta la justificación suficiente para introducir en la ley de acompañamiento una modificación legislativa cuya eficacia y certeza está en gran parte subordinada a su consideración en relación con el resto del sistema o subsistema en el cual pretende realizarse y cuyos efectos son susceptibles de proyectarse sobre un sector importante del ordenamiento”*.

4.5.- El informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Economía y Hacienda.

En definitiva, las leyes de acompañamiento constituyen una práctica legislativa en absoluto deseable, cuya inconstitucionalidad no se puede descartar Y hay que esperar del buen criterio de quienes elaboran los proyectos presupuestarios que solo excepcionalmente, y para no transgredir los límites materiales de las leyes de presupuestos anuales, hagan un uso limitado a los supuestos imprescindibles que demanden las decisiones de política económica que animen a aquellos, de la posibilidad formal de tramitar un proyecto de ley, o varios, siempre específicos, para dar solución legislativa a dichas demandas.

El informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Economía y Hacienda de marzo de 1999 permite el optimismo en este sentido, en cuanto que de alguna manera refleja la toma de conciencia por parte del Ejecutivo de la gravedad del problema, como reflejan estos párrafos entresacados del mismo:” ... *la evolución del contenido de estas leyes ha llegado a un punto insostenible en cuanto al equilibrio del sistema jurídico, al cumplimiento del principio de seguridad jurídica y al ejercicio correcto la función legislativa”, de manera que “la gravedad de la situación determina la necesidad de encauzar estas leyes a su función originaria limitando su contenido al complemento necesario para la ejecución de la política económica del Gobierno”*.

Sin duda este informe tuvo su efecto.

V.- SITUACIÓN ACTUAL

Después de las elecciones generales de marzo de 2004, el Gobierno anunció que no habría Ley de acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado para 2005.

Parecía lógico y coherente con la postura del Grupo Parlamentario Socialista de impugnar entre el Tribunal Constitucional, las leyes de acompañamiento de los Presupuestos de varios ejercicios anteriores concretamente desde la complementaria a la Ley de Presupuestos para 1999.

Los argumentos esgrimidos por el Grupo Socialista pueden sintetizarse en la apreciación de que, por ejemplo la Ley de Acompañamiento de la Ley Presupuestaria para 2003, se excedía en sus objetivos y contenido y no se ajustaba al papel complementario de la regulación presupuestaria para el que se planteó este instrumento legislativo.

En el caso de la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos para 2003, el recurso se planteó contra la norma en su totalidad, por entender que, dada la heterogeneidad y complejidad de las materias a los que afectaba, resultaba imposible constitucionalmente que existiera una Ley ordinaria que, con carácter anual y contenido indeterminado e impredecible, operara sobre la totalidad del ordenamiento jurídico.

En apoyo de sus tesis, los Diputados recurrentes alegaban que en ese texto legislativo se reformaban 79 normas de rango legal con 71 artículos o disposiciones, muchas de ellas correspondientes a cambios realizados en el trámite del Senado, que luego no pueden ser debatidas.

Entre esas normas se encontraban además modificaciones tan trascendentales como la creación de trece nuevas tasas- como la establecida para los procesos contenciosos- administrativos, o se varía el sentido de normas tan importantes como la ley de Televisión Privada, de forma que no se puedan tener participaciones en canales nacionales y autonómicos a la vez.

Así, esta vez, aunque no siempre los grupos políticos son coherentes al llegar al poder con los postulados que mantenían en la oposición, la ley de

Presupuestos para 2005, no tuvo Ley de Acompañamiento, como no la ha tenido la de Presupuestos para 2007.

En la exposición de motivos de aquella se decía:

Los Presupuestos Generales del Estado fundamentan su marco normativo básico en nuestra Carta Magna, la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978, así como en la Ley General Presupuestaria y en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

El Tribunal Constitucional ha ido precisando el contenido posible de la ley anual de Presupuestos Generales del Estado y ha venido a manifestar que existe un contenido necesario que está constituido por la determinación de la previsión de ingresos y la autorización de gastos que pueden realizar el Estado y entes a él vinculados o de él dependientes en el ejercicio de que se trate. Junto a este contenido necesario, cabe la posibilidad de que se añada un contenido eventual, aunque estrictamente limitado a las materias o cuestiones que guarden directa relación con las previsiones de ingresos, las habilitaciones de gasto o los criterios de política económica general, que sean complemento necesario para la más fácil interpretación y más eficaz ejecución de los Presupuestos Generales del Estado y de la política económica del Gobierno.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional señala que el criterio de temporalidad no resulta determinante de la constitucionalidad o no de una norma desde la perspectiva de su inclusión en una Ley de Presupuestos. Por ello si bien la Ley de Presupuestos puede calificarse como una norma esencialmente temporal, nada impide que ocasionalmente puedan formar parte de la Ley preceptos de carácter plurianual o indefinido.

De otro lado, en materia tributaria el apartado 7 del artículo 134 de la Constitución dispone que la Ley de Presupuestos no puede crear tributos aunque sí modificarlos cuando una Ley tributaria sustantiva así lo prevea. Las materias que queden al margen de estas previsiones son materias ajenas a la Ley de Presupuestos Generales del Estado. De esta forma, el contenido de la Ley está constitucionalmente acotado —a diferencia de lo que sucede con las demás Leyes, cuyo contenido resulta, en principio, ilimitado— dentro del ámbito com-

petencial del Estado y con las exclusiones propias de la materia reservada a Ley Orgánica.

Consecuentemente, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2005 regula únicamente, junto a su contenido necesario aquellas disposiciones que respetan la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el contenido eventual.

La delimitación constitucional del contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, unida a la necesidad o conveniencia de introducir modificaciones en el ordenamiento jurídico que no eran materia de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, dio lugar a partir del año 1993, a la tramitación simultánea a la Ley de Presupuestos Generales del Estado, de una Ley ordinaria denominada Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

Sin embargo, con el transcurso de los años, las Leyes de Medidas han ido alcanzando una gran extensión y junto a ella una notable heterogeneidad. Así, las mismas han incluido materias tan dispares como las tributarias, las ligadas directamente a la gestión de los ingresos o los gastos, la contratación pública, la organización administrativa, la regulación de los mercados o incluso las hipotecarias, por solo citar algunos ejemplos.

La promulgación de una ley de estas características dificulta, sin duda, su conocimiento real por los ciudadanos, lo cual no contribuye a fortalecer el principio de seguridad jurídica.

Junto a ello debe valorarse igualmente que su técnica de elaboración —compasada a la Ley de Presupuestos aunque separada de ella— su volumen, brevedad en los plazos y acumulación al trabajo de elaborar la propia Ley de Presupuestos ha conducido a que el protagonismo de las Cortes, como representantes de la soberanía popular, no haya alcanzado el nivel deseado.

El Consejo de Estado se ha manifestado con contundencia en su crítica a la Ley de Medidas desde el punto de vista de la técnica legislativa y así podemos citar su Memoria de 1999 donde señalaba lo siguiente:

«El Consejo de Estado percibe las graves distorsiones que, con creciente intensidad, se siguen de la periódica incorporación al ordenamiento jurídico — incorporación, a veces, asistemática y por aluvión— de innovaciones normativas heterogéneas y dispares en cuanto a su relevancia e, incluso, en cuanto al fundamento —correcto o no— de su inserción en tan singulares instrumentos legales, como son las llamadas leyes de “acompañamiento” a las de Presupuestos Generales del Estado o leyes de medidas usualmente identificadas como “fiscales, administrativas y del orden social”.

(...) Por lo demás, el empleo de esta técnica legislativa no hace sino aumentar la dispersión normativa existente; dispersión que dificulta el conocimiento de la aplicación de unas normas jurídicas que tienen como destinatarios principales, no sólo a autoridades, funcionarios y profesionales del Derecho, sino también a los particulares. Como ya ha reiterado este Consejo en otros dictámenes, “razones de seguridad jurídica y de buena técnica legislativa aconsejan que todas las normas, y muy en especial aquellas que tienen rango de Ley, nazcan en el seno propio de la materia que es objeto de regulación, y vivan dentro de ella 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”.»

Por todo ello, el Gobierno ha optado este año por remitir a las Cortes únicamente la Ley de Presupuestos, reservando a otros proyectos legislativos, con coherencia sistemática interna y tramitados por los procedimientos legislativos habituales, las reformas que sean precisas. Se pretende con ello mejorar la calidad de nuestra legislación, facilitando así su conocimiento por los ciudadanos y potenciando el principio de seguridad jurídica. Con esta decisión se refuerza el control democrático que el parlamento debe de ejercer sobre la iniciativa legislativa del Gobierno.

El cumplimiento de los criterios de la jurisprudencia constitucional sobre el contenido necesario de la Ley de Presupuestos se hace compatible con una nueva orientación de la política económica encaminada a impulsar un nuevo modelo de crecimiento, dentro del marco de estabilidad presupuestaria estable-

cido por la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. Las medidas que se incluyen en esta Ley tienen por objetivo, en primer lugar, contribuir al aumento de la productividad de la economía española y, por otra parte, reforzar el gasto social en determinadas áreas en las que las necesidades son particularmente urgentes.

La que ahora se encuentra en el Senado dice en la exposición de Motivos:

El Tribunal Constitucional, ha ido precisando el contenido posible de la ley anual de Presupuestos Generales del Estado y ha venido a manifestar que existe un contenido necesario que está constituido por la determinación de la previsión de ingresos y la autorización de gastos que pueden realizar el Estado y entes a él vinculados o de él dependientes en el ejercicio de que se trate. Junto a este contenido necesario, cabe la posibilidad de que se añada un contenido eventual, aunque estrictamente limitado a las materias o cuestiones que guarden directa relación con las previsiones de ingresos, las habilitaciones de gasto o los criterios de política económica general, que sean complemento necesario para la más fácil interpretación y más eficaz ejecución de los Presupuestos Generales del Estado y de la política económica del Gobierno.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional señala que el criterio de temporalidad no resulta determinante de la constitucionalidad o no de una norma desde la perspectiva de su inclusión en una Ley de Presupuestos. Por ello, si bien la Ley de Presupuestos puede calificarse como una norma esencialmente temporal, nada impide que accidentalmente puedan formar parte de la Ley preceptos de carácter plurianual o indefinido.

De otro lado, en materia tributaria, el apartado 7 del artículo 134 de la Constitución dispone que la Ley de Presupuestos no puede crear tributos aunque sí modificarlos cuando una Ley tributaria sustantiva así lo prevea.

Las materias que queden al margen de estas previsiones son materias ajenas a la ley está constitucionalmente acotado- a diferencia de lo que sucede con las demás Leyes, cuyo contenido resulta, en principio, ilimitado- dentro del ámbito competencial del Estado y con las exclusiones propias de la materia reservada a Ley Orgánica.

Consecuentemente, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2007 regula únicamente, junto a su contenido necesario aquellas disposiciones que, respetan la doctrina del Tribunal constitucional sobre el contenido eventual.

Pues bien, loable como es el abandono de la praxis legislativamente condenable que supusieron las leyes de acompañamiento, lo cierto es que resulta retórica la postura del Gobierno, si examinamos por ejemplo las Disposiciones finales de la Ley Presupuestaria en trámite, pues en ellas, entre otras normas, se modifican: la Ley de Regulación de la moneda metálica, la ley General de la Seguridad Social, la ley de Contratos de las Administraciones Públicas, la ley de Subvenciones, la ley General Presupuestaria, la ley de Haciendas locales, o la ley por la que se reconoce una prestación económica a los ciudadanos de origen español desplazados al extranjero, durante su minoría de edad, como consecuencia de la Guerra Civil.

La modificación que introduce en esta última norma la ley presupuestaria, consiste en la incorporación de una nueva disposición adicional tercera a dicho texto legal, Disposición Adicional que regula la Revisión de oficio de las resoluciones de reconocimiento de la prestación económica regulada por la citada ley.

En fin, si el Tribunal Constitucional calificó a la Ley General Presupuestaria como expresión de Derecho Codificado, que puede predicarse también de la ley de Contratos o de la Ley General de Seguridad Social, es patente que, las Disposiciones finales de la ley Presupuestaria para 2007, tienen un difícil encaje en el contenido eventual de estas leyes, pudiendo suponer una vuelta al uso expansivo de este, como remedio a peor de la decisión de prescindir de la ley de Acompañamiento, decisión en la que no todas las Comunidades Autónomas, la de Madrid entre otras, han seguido el precedente estatal.

El recurso de inconstitucionalidad interpuesto por Diputados del Grupo Popular contra la ley Presupuestaria para 2006 y el anunciado contra la de 2007, permitirán después de un análisis pormenorizado, conocer si estas Disposiciones Finales, superan el filtro de constitucionalidad de estos textos.

Y será interesante comprobar hasta qué punto el Tribunal Constitucional aplica la doctrina general que ha establecido a supuestos concretos.

VI. CONCLUSIÓN

El análisis que sobre la Jurisprudencia y la doctrina que pudieran ser aplicables a las leyes de acompañamiento hemos hecho, permite concluir en relación a las razones que justificaron su aparición, y a la praxis legislativa que han supuesto, que la opción tomada por el prelegislador para sortear con éste artificio legislativo los problemas originados por la Jurisprudencia Constitucional que ha definido los límites materiales de las leyes de presupuestos, no fue acertada. No fue buena la opción y ha sido peor la praxis. Y ha sido peor porque la falta de certeza del derecho a que, sin duda, han dado lugar, ha sido más acusada que la que habían originado las leyes de Presupuestos hasta 1993.

En definitiva se puede concluir también, que, si bien hay que ponderar en cada caso, a la vista de cada uno de estos textos en qué medida se constriñen a materias que por la relación que guarden con las prescripciones de la ley de Presupuestos, y con las directrices o criterios de política económica que en los mismos se concreten que se revela que operan como complemento necesario de aquellos. La intensidad de esa complementariedad comprobada, supondrá un primer test positivo y justificador de la norma de escolta.

La inconstitucionalidad no puede descartarse por el hecho de ser leyes ordinarias. Debe descansar en la intensidad, que habrá que valorar caso a caso, y precepto a precepto, con la que afecten a la seguridad jurídica de los ciudadanos, de tal suerte que si sus disposiciones dan lugar a una situación que entrañe una incertidumbre razonablemente insuperable, pudiera resultar que algunos de esos artículos o disposiciones nunca realmente toda la Ley, incurren en inconstitucionalidad por infracción del art.9-3 de la Carta Magna y merecer, si fueran impugnados por quienes tienen legitimación o cuestionados por los Tribunales de Justicia, la anulación por el Tribunal Constitucional.

Es evidente que la incertidumbre razonablemente insuperable, lógicamente, sólo podrá predicarse desde una valoración objetiva de la situación creada por una norma en base a la obscuridad, confusión, problemática en la determinación de su entrada en vigor, promulgación insuficiente por falta de claridad, indeterminación de normas derogadas, u otros efectos similares que enseña la experien-

cia, adquirida de la lectura e interpretación aplicativa de los textos acompañantes de las leyes presupuestarias, que no son elucubraciones o hipótesis.

Para fortalecer la ponderación del alcance que pueda tener para la seguridad jurídica el examen que se realice, sin duda que la eventual restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo a que la tramitación parlamentaria pueda haber dado lugar, afectando a las potestades que a las Cortes Generales atribuye el art. 66.2 de la Constitución, y también los respectivos Estatutos a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, podría reforzar la objeción de inconstitucionalidad.

Y en último término, la limitación jurisprudencial consistente en la restricción de que las leyes presupuestarias puedan incorporar normas típicas de Derecho Codificado, hay que entender que es trasladable a las leyes de acompañamiento, pues se entronca directamente en el espacio amparado por el principio de seguridad jurídica, por el patente desbordamiento del contenido propio de una ley complementaria y por ser impropio de la función específica, al que por su objeto este tipo de normas deben orientar su contenido.

Una cosa es que estas leyes se separen de la generalidad y abstracción que predica de las normas con rango legal, que su objeto sea vario y heterogéneo y otra que puedan ser medio admisible para intervenir legalmente en el espacio Jurídico propio del Derecho codificado, que es un pilar esencial de la configuración del ordenamiento jurídico, de su estabilidad y por tanto de garantía de la seguridad jurídica. Basta considerar los motivos que subyacían en el proceso codificador, para valorar la lógica de rechazar que normas funcionalmente complementarias de una ley presupuestaria, incidan en las materias codificadas.

Será pues también argumento a favor de cualquier valoración de la inconstitucionalidad de una norma de acompañamiento presupuestario, que alguna de sus disposiciones alteren textos de derecho codificado.

En fin, lo deseable no puede ser como apuntan las últimas leyes de presupuestos volver a la situación anterior a las leyes de acompañamiento. Tampoco la recepción de lo negativo del derecho comparado en esta materia “lege data”,

lo deseable es la tramitación separada de los proyectos de ley necesarios para dar cauce legal a las reformas que demanden los presupuestos y “delegue ferenda”, al menos, parece oportuno llevar a cabo una delimitación que concrete los contenidos de las leyes de acompañamiento y sus límites materiales, solución más razonable, que aguardar a que el Tribunal Constitucional continúe su tarea delimitadora de la materia por vía jurisprudencial, pues hasta llegar por ese cauce a un escenario definido, deberá pasar bastante tiempo, y habrá que soportar innecesariamente una legislación gravemente perturbadora del Ordenamiento Jurídico.

Concluyo confiando en que estas líneas hayan servido para describir con claridad una problemática estrechamente relacionada con la principal norma jurídica de la actividad económica, la ley de Presupuestos Generales del Estado, mediante las reflexiones que quedan escritas en torno a lo que quiso ser la solución de un problema, las leyes de acompañamiento, que no solo no han sido instrumento para resolverlo sino que lo han agravado, aunque, eso sí, algo positivo tenían que tener, han permitido conocerlo mejor. Está pendiente el problema, que no es otro que dar respuesta legal ordenada y aceptable, a la necesidad de encontrar la fórmula de tramitar ordenadamente las reformas legislativas, que los criterios de política económica contempladas en la normativa presupuestaria demandan.

Decía Arturo Graf que *“El saber y la razón hablan, la ignorancia y el error gritan”*. Se trata de que el saber y la razón nos conduzcan a resolver razonablemente lo que hasta hoy no hemos sabido solucionar aceptablemente.

He dicho.

Discurso contestación al discurso de ingreso de D. Julio Padilla Carballada

ENRIQUE LECUMBERRI MARTÍ



EXCELENTÍSIMO SEÑOR
D. ENRIQUE LECUMBERRI MARTÍ

Excelentísimo Señor Presidente,
Excelentísimos Señores Académicos,
Excelentísimos e Ilustres Señores, Señoras y Señores.

Sean mis primeras palabras para agradecer a nuestro Presidente, el Excmo. Sr. Jaume Gil Aluja, la distinción que me ha concedido para recibir, en representación de todos quienes formamos parte de nuestra Real Corporación, al nuevo académico, y en este solemne acto tampoco puedo dejar de recordar, con mi más profunda admiración y respeto, a quien desgraciadamente, hoy hace cuatro años, nos dejó: el profesor, Excelentísimo Señor Don Mario Pifarré Riera, Catedrático entre los catedráticos, Maestro de maestros, Científico entre los científicos y entrañable amigo.

Julio Padilla Carballada nace el 30 de enero de 1950. Se licenció en derecho por la Universidad de Barcelona, con la calificación de sobresaliente en el grado de licenciatura. Ha cursado en la Facultad Internacional de Derecho Comparado, en Estrasburgo, los ciclos de Comunidades Europeas. En 1973, ingresó por oposición en el Cuerpo Jurídico Militar, en el que ha alcanzado el empleo de Coronel Auditor, encontrándose en la actualidad en excedencia voluntaria. Es Diplomado en Derecho Administrativo Militar.

En la función jurídico-militar ha servido en la Fiscalía de la IV Región con sede en Barcelona, en el Consejo Supremo de Justicia Militar como Secretario Relator, desempeñando dichas funciones en la Causa 2/81 de dicho Alto Tribunal, en la que se enjuiciaron los hechos de la rebelión que tuvo lugar el 23 de febrero de aquel año. También ha servido en la Fiscalía Togada de dicho Tribunal, en la Auditoria de la I Región y en la Asesoría Jurídica del Ejército. Ha formado parte de la Comisión redactora del texto de Anteproyecto de Ley del Régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas. Ha sido Profesor Ayudante de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.

Abogado en ejercicio desde 1974, está incorporado a los Ilustres Colegios de Madrid y Lugo, y lo ha estado en los Ilustres Colegios de Barcelona, Burgos, Cantabria y Lleida.

En su dilatada ejecutoria como letrado cabe destacar la acusación particular que ejerció en el Sumario seguido por el atraco en 1985 a casi dos mil cajas de seguridad en la sucursal del Banco Hispano Americano de la calle Fontanella de Barcelona, en el que el Tribunal de la Audiencia, al dictar sentencia acogió su tesis y pronunció la primera condena de responsabilidad civil en aplicación del art. 120.3º del Código Penal de 1944.

Ha sido Letrado Asesor del Consejo General de los Ilustres Colegios de Procuradores de los Tribunales de España.

En 1990 fue elegido por el Congreso de los Diputados Vocal del Consejo General del Poder Judicial, entre Abogados y Juristas de reconocida competencia, ostentando en el ámbito de dicho órgano constitucional los cargos de: vocal de la Comisión Permanente, y Delegado para el Territorio de Galicia y para las Relaciones con los Colegios Profesionales.

En 1993 fue elegido Diputado del Congreso por la circunscripción de Lugo, desempeñando en la V Legislatura la responsabilidad de Portavoz Adjunto de Justicia del Grupo Parlamentario Popular. Fue asimismo miembro de la ponencia parlamentaria del Código Penal de 1995. Reelegido Diputado por Lugo en la VI Legislatura de las Cortes, fue elegido Presidente de la Comisión de Justicia e Interior del Congreso. Diputado también por Lugo en la VII Legislatura, desempeñó la Presidencia de la Comisión de Política Social y Empleo. En la presente VIII Legislatura para la que fue electo, también por la Provincia de Lugo, es Portavoz de Administraciones Públicas del Grupo Popular del Congreso.

Es miembro de las Asambleas Parlamentarias del Consejo de Europa y de la Unión Europea Occidental desde el año 2000.

Académico de Número de la Academia Gallega de Jurisprudencia, es también correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, y Numerario de la Academia Hispano-Americana de Ciencias Sociales.

Es coautor de “legislación Penal Especial”, Colex 1982, y entre otros trabajos académicos en este acto es de recordar su discurso de ingreso en la Academia Gallega de Jurisprudencia que versó sobre “El recurso

de nulidad en la Ley de Arbitraje de derecho Privado”. Miembro de la Junta Directiva Nacional del Partido Popular y del Comité Ejecutivo Provincial de Lugo, ha sido Presidente del Comité de Derechos y Garantías del Partido Popular de Galicia.

Está en posesión de las Grandes Cruces de Isabel la Católica, del Mérito Civil, de San Raimundo de Peñafort y del Mérito Naval, de las Cruces del Mérito Militar y de San Hermenegildo y de otras distinciones nacionales y extranjeras.

Ostenta la Medalla de Oro del Ilustre Colegio de Procuradores de los Tribunales de Barcelona, y es Colegiado de Honor de varias corporaciones profesionales de Abogados, Procuradores de los Tribunales y Graduados Sociales, españolas e iberoamericanas.

En el año 2000, fue distinguido con la Balanza de Oro de la Justicia que concede el Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid.

El nuevo académico ha elegido para su discurso de ingreso en nuestra Real Academia una sugestiva materia: la “Problemática Jurídica de las llamadas Leyes de Acompañamiento Presupuestario del Estado”.

Tema seleccionado que se nos presenta como tormentoso, fascinante y siempre nuevo.

Tormentoso porque las denominadas leyes de acompañamiento frecuentemente incluyen en su articulado una serie de disposiciones que no guardan conexión o relación, siquiera sea indirecta, con la previsión de ingresos y gastos públicos que constituye el núcleo fundamental de la Ley General de Presupuestos del Estado; hurtándose con este proceder legislativo el principio de la especialización parlamentaria, con posible quiebra de la seguridad jurídica de los sujetos destinatarios de estas normas, de contornos ciertamente imprecisos en orden a su promulgación, entrada en vigor y abrogación.

Sírvanos de ejemplo en este particular el artículo 104 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social –BOE nº 313, de 31 de diciembre de 2002– por el que se modifica la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, y en concreto su artículo 25.

Es un tema fascinante, por las enconadas controversias doctrinales en torno a su constitucionalidad, al excederse en ocasiones de su fin específico, complementar el presupuesto que, en cuanto a programa de ingresos y gastos públicos, es la política del gobierno en cifras, es, en definitiva, como dijo Rudolf Goldscheid, «el esqueleto privado de todas las ideologías engañosas», pues como dice el citado autor, «el presupuesto estatal constituye la espina dorsal de toda la estructura del Estado», ya que es un hecho histórico que «Estado y presupuesto aparecen en la vida de los pueblos como conceptos sinónimos, de que toda lucha en torno a la constitución del Estado empieza con la tendencia a controlar democráticamente el presupuesto estatal, de que desde un principio se ha visto en el control de las finanzas públicas, la suprema garantía de todo constitucionalismo...». El presupuesto es, pues, el centro de la pugna por el poder político dentro del Estado.

Y es un tema siempre nuevo, pues la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado llega –salvo la excepción señalada por el recipiendario, en los presupuestos de 2005 y 2007– todos los años al Parlamento tras cubrir algunos trámites, entre ellos, la remisión al Consejo Económico y Social del anteproyecto inicial y la posterior adenda para el preceptivo dictamen de este órgano consultivo del Gobierno.

El nuevo académico, con una claridad y sencillez encomiable, aborda con una no incompatible rigurosidad y precisión científica, la problemática jurídica de las leyes de acompañamiento, de acuerdo con una metodología simple y rigurosa, en orden a su origen, razón de ser y naturaleza jurídica, con una completa recopilación sobre la doctrina acerca del contenido material de las Leyes de Presupuestos y de la Jurisprudencia constitucional al respecto.

Por todo ello, permítanme, Excmos. Sres. y Sras., que felicite al nuevo académico, Excmo. Sr. D. Julio Padilla Carballada, y le demos nuestra más cordial bienvenida en nuestra Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras.

En Barcelona, a 19 de diciembre de 2006

PUBLICACIONES DE LA «REAL ACADEMIA DE CIENCIAS ECONÓMICAS
Y FINANCIERAS»

Anales de la Academia de Ciencias Económico-Financieras, tomo I (Cursos de 1943-44; 1944-45; 1945-46; 1946-47), 1952.

Anales de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, tomo V (Curso de 1957-58), 1958.

Anales de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, tomo VI (Curso 1958-59), 1960.

Anales de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, tomo VII (Cursos de 1959-60 y 1960-61), 1966.

Anales de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, tomo XI (Curso de 1968-69), 1972.

Anales de la Academia de Ciencias Económicas y Financieras, tomo XIX (Cursos de 1984-85; 1985-86; 1986-87), 1990.

Anales de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, tomo XX (Cursos de 1987-88; 1988-89; 1989-90), 1993.

Anales de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, tomo XXI (Cursos de 1990-91; 1991-92), 1995.

Anales de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, tomo XXII (Cursos de 1992-93; 1993-94), 1995.

Anales de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, tomo XXIV (Cursos de 1996-97; 1997-98), 2000.

Anales de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, tomo XXV (Curso de 1998-99), 2004.

Anales de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, tomo XXVI (Cursos de 1999-2000, 2000-01 y 2001-02), 2004.

Preocupación actual por una política de familia y relación con la política económica (Discurso de apertura del curso 1945-19456, por el Académico Numerario, Excmo. Sr. Don Pedro Gual Villalbí), 1945.

- El arancel universal y enciclopédico* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Don Carlos Arniches Barrera, y contestación por el Excmo. Sr. Don Pedro Gual Villalbí), 1947
- Política fiscal y su relación con una organización del Ministerio de Hacienda* (Conferencia por el Académico Numerario, Excmo. Sr. Don Alberto de Cereceda y de Soto), 1948.
- The scourge of population growth* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Gran Bretaña, Ilmo. Sr. Dr. Don Roy Glenday M.C. y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Ricardo Piqué Batlle), 1949.
- Ciencias económicas y política económica* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Bélgica, Ilmo. Sr. Don Henry de Lovinfosse y contestación por el Excmo. Sr. Don Santiago Marimón Aguilera), 1949.
- Reflexiones sobre la bolsa* (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Don Javier Ribó Rius, y contestación por el Excmo. Sr. Don Baldomero Cerdà Richart), 1949.
- Balmes, economista* (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Don Joaquín Buxó Dulce de Abaigar, Marqués de Castellflorite, y contestación por el Excmo. Sr. Don José Maria Vicens Corominas), 1949.
- La entidad aseguradora y la economía y técnica del seguro* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Dr. Don Antonio Lasheras-Sanz, y contestación por el Excmo. Sr. Don Francisco Fornés Rubió), 1949.
- La obtención y fijación de costes, factor determinante de los resultados* (Conferencia pronunciada el 12 de abril de 1951, por el Excmo. Sr. Dr. Don Ricardo Piqué Batlle), 1951.
- El destino de la economía europea* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Excmo. Sr. Dr. Don Luis Olariaga y Pujana), 1951.
- Hacendística de Corporaciones Locales* (Conferencia por el Excmo. Sr. Don Joaquín Buxó Dulce de Abaigar, Marqués de Castell-Florite), 1951.
- La productividad en los negocios* (Texto de las Conferencias del VI Ciclo pronunciadas durante el Curso 1950-51 por los Académicos numerarios Excmos. Sres. Don Jaime Vicens Carrió, Don José Gardó Sanjuan, Don José M^a Vicens Corominas, Don Juan Casas Taulet y Don Ricardo Piqué Batlle), 1952.

- Problemas de política fiscal* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Don Antonio Saura Pacheco), 1952.
- Las amortizaciones y el fisco* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Excmo. Sr. Dr. Don Alfredo Prados Suárez), 1953.
- La contabilidad y la política económica empresaria* (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Dr. Don Antonio Goxens Duch, y contestación por el Excmo. Sr. Don Ricardo Torres Sánchez), 1954.
- El gravísimo problema de la vivienda* (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Don Luis Bañares Manso, y contestación por el Excmo. Sr. Don Fernando Boter Mauri), 1954.
- El balance de situación* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Argentina, Ilmo. Sr. Dr. Don Jaime Nicasio Mosquera) 1954.
- El control de la banca por el estado* (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Roberto García Cairó) 1955
- El capital, como elemento económico-financiero de la empresa* (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Don Luis Prat Torrent, y contestación por el Excmo. Sr. Don José María Vicens Corominas), 1955.
- El comercio exterior y sus obstáculos, con especial referencia a los aranceles de aduanas* (Discurso de ingreso del Académico correspondiente para Málaga, Excmo. Sr. Don Manuel Fuentes Irurozqui, y contestación por el Excmo. Sr. Don Pedro Gual Villalbí), 1955.
- Lo económico y lo extraeconómico en la vida de los pueblos* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Barcelona, Ilmo. Sr. Dr. Don Román Perpiñá Grau), 1956.
- Entorno a un neocapitalismo* (Discurso de apertura del curso 195-1958, el 22 de diciembre de 1957, pronunciada por el Excmo. Sr. D. Joaquin Buxó Dulce de Abaigar, Marques de Castell-Florite), 1957.
- Nuevas tendencias hacia la unidad económica de Europa* (Conferencia por el Excmo. Sr. Don Manuel Fuentes Irurozqui), 1958.
- Repercusión de la depreciación monetaria en los seguros mercantiles y sociales, forma de paliarla con la mayor eficacia posible* (Conferencia pronunciada el 29 de enero de 1959 por el Ilmo. Sr. Dr. Don Antonio Lasheras-Sanz), 1960.

- Estadística, lógica y verdad* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para el País Vasco, Rvdo. Ilmo. Sr. Don Enrique Chacón Xérica), 1959.
- Problemas relacionados con la determinación del resultado y el patrimonio* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Holanda, Ilmo. Sr. Don Abraham Goudeket), 1959.
- Modificaciones sustantivas en el Impuesto de Derechos Reales* (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Don José M^a Sainz de Vicuña y García-Prieto, y contestación por el Excmo. Sr. Don José Fernández Fernández), 1960.
- Análisis y pronóstico de la coyuntura* (Conferencia pronunciada el 14 de enero de 1960, por el Excmo. Sr. Dr. Don Antonio Goxens Duch), 1960.
- Lo social y lo económico en la empresa agrícola* (Conferencia pronunciada el 21 de enero de 1960, por el Excmo. Sr. Don Ricardo Torres Sánchez), 1960.
- Un nuevo Balance. Contribución al estudio de la financiación empresarial* (Conferencia por el Excmo. Sr. Dr. Don Ricardo Piqué Batlle), 1960.
- Inflación y moneda* (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Dr. Don Cristóbal Massó Escofet, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Rafael Gay de Montellà), 1960.
- Libertad frente a intervención* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Don Germán Bernácer Tormo), 1960.
- Hacia una mejor estructura de la empresa Española* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Don José Luis Urquijo de la Puente), 1960.
- El torbellino económico universal* (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Félix Escalas Chameni y contestación por el Excmo. Sr. Don Joaquín Buxó Dulce de Abaigar, Marqués de Castell-florite), 1960.
- Contribución de las Ciencias Económicas y Financieras a la solución del problema de la vivienda* (Conferencia pronunciada el 19 de enero de 1960 por el Excmo. Sr. Don Federico Blanco Trías), 1961.
- La empresa ante su futura proyección económica y social* (Conferencia pronunciada el 16 de diciembre de 1961, por el Excmo. Sr. Don Luis Prat Torrent), 1962.

- Horizontes de la contabilidad social* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Excmo. Sr. Dr. Don José Ros Jimeno), 1961.
- ¿Crisis de la Economía, o crisis de la Economía Política?* (Discurso de ingreso del Académico correspondiente para Italia, Ilmo. Sr. Prof. Ferdinando di Fenizio), 1961.
- Los efectos del progreso técnico sobre los precios, la renta y la ocupación* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Italia, Ilmo. Sr. Dr. Don Francesco Vito), 1961.
- Política y Economía* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Galicia, Excmo. Sr. Dr. Don Manuel Fraga Iribarne), 1962.
- La empresa privada ante la programación del desarrollo económico* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Excmo. Sr. Dr. Don Agustín Cotorruelo Sendagorta), 1962.
- El empresario español ante el despegue de la economía* (Discurso de apertura pronunciada el 13 de enero de 1963 del Curso 1962-63, por el Presidente perpetuo de la Corporación, Excmo. Sr. Dr. Don Ricardo Piqué Batlle), 1963.
- La economía, la ciencia humana* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Francia, Ilmo. Sr. Prof. André Piettre), 1963.
- Teoría y técnica de la contabilidad* (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Mario Pifarré Riera y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Roberto García Cairó), 1964.
- Función social de la inversión inmobiliaria* (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Don Juan de Arteaga y Piet, Marqués de la Vega-Inclán, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Ricardo Piqué Batlle), 1965.
- La integración económica europea y la posición de España* (Discurso de ingreso del Académico correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Dr. Don Lucas Beltrán Flórez), Tecnos, 1966.
- Los precios agrícolas* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Dr. Don Carlos Caveró Beyard y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Ricardo Piqué Batlle), 1966.
- Contenido y enseñanzas de un siglo de historia bursátil barcelonesa* (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Dr. Don Pedro Voltes Bou, y con-

- testación por el Excmo. Sr. Don Juan de Arteaga y Piet, Marqués de la Vega-Inclán), 1966.
- La información económica en la Ley de las Sociedades Anónimas. Su falta de originalidad y rigor científico* (Discurso de ingreso del Académico correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Dr. Don Enrique Fernández Peña), 1966.
- La relación entre la política monetaria nacional y la liquidez internacional* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Grecia, Ilmo. Sr. Dr. Don Dimitrios J. Delivanis), 1967.
- Dinámica estructural y desarrollo económico* (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Dr. Don Antonio Verdú Santurde, y contestación por el Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Roberto García Cairó), 1967.
- Bicentenario del inicio de la industrialización de España* (Texto de las conferencias pronunciadas en el XXII ciclo extraordinario durante el Curso de 1966-67, por el Excmo. Sr. Don Gregorio López Bravo de Castro, Ministro de Industria, Excmo. Sr. Dr. Don Pedro Voltés Bou, Ilmo. Sr. Don Ramón Vilà de la Riva, Excmo. Sr. Don Narciso de Carreras Guiteras; Excmo. Sr. Don Luis Prat Torrent, e Ilmo. Sr. Don Rodolfo Martín Villa, Director General de Industrias Textiles, Alimentarias y Diversas), 1967.
- Los valores humanos del desarrollo* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Dr. Don Luis Gómez de Aranda y Serrano), 1968.
- La integración económica Iberoamericana. Perspectivas y realidades* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Excmo. Sr. Dr. Don José Miguel Ruiz Morales), 1968.
- Ahorro y desarrollo económico* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Excmo. Sr. Don Luis Coronel de Palma, Marques de Tejada), 1968.
- Tipos de inflación y política antiinflacionista* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Dr. Don Emilio Figueroa Martínez), 1969.
- Lo vivo y lo muerto en la idea marxista* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Excmo. Sr. Dr. Don José Martínez Val), 1969.

- Interrelaciones entre las ciencias económicas, geográficas y sociales* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Barcelona, Ilmo. Sr. Dr. Don Abelardo de Unzueta y Yuste), 1969.
- La inversión extranjera y el dumping interior* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Lérida, Ilmo. Sr. Don Juan Domènech Vergés), 1969.
- La inaplazable reforma de la empresa* (Conferencia pronunciada el 21 de abril de 1969 por el Excmo. Sr. Don Luis Bañares Manso), 1970.
- La reforma de la Empresa* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Don Antonio Rodríguez Robles), 1970.
- Coordinación entre política fiscal y monetaria a la luz de la Ley Alemana de Estabilización y Desarrollo* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Alemania, Excmo. Sr. Dr. Don Hermann J. Abs), 1970.
- Decisiones económicas y estructuras de organización del sector público* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Don José Ferrer-Bonsoms y Bonsoms), 1970.
- El mercado monetario y el mercado financiero internacional, Eurodólares y Euroemisiones* (Trabajo pronunciado en el XXIII Ciclo en el curso 1968-69, por el Excmo. Sr. Don Juan de Arteaga y Piet, Marqués de la Vega-Inclán), 1970.
- El honor al trabajo* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente Madrid, Ilmo. Sr. Don Pedro Rodríguez-Ponga y Ruiz de Salazar), 1971.
- El concepto económico de beneficio y su proyección fiscal* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Don Fernando Ximénez Soteras), 1971.
- La rentabilidad de la Empresa y el Hombre* (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Don José Cervera y Bardera, y contestación por el Académico Numerario, Excmo. Sr. Don Luis Prat Torrent), 1972.
- El punto de vista económico-estructural de Johan Akerman* (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Luis Pérez Pardo, y contestación por el Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Antonio Verdú Santurde), 1972.
- La política económica regional* (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Don Andrés Ribera Rovira, y contestación por el Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don José Berini Giménez), 1973.

- Un funcionario de hacienda del siglo XIX: José López – Juana Pinilla* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid Excmo. Sr. Dr. Don Juan Francisco Martí de Basterrechea y contestación por el Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Mario Pifarré Riera), 1973.
- Posibilidades y limitaciones de la empresa pública* (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Dr. Don Juan José Perulles Bassas y contestación por el Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Pedro Lluch Capdevila), 1973.
- Programa mundial del empleo* (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Don Joaquín Forn Costa, y contestación por el Académico Numerario, Excmo. Sr. Don Juan de Arteaga y Piet, Marqués de la Vega-Inclán), 1973.
- La autonomía municipal: su base económico-financiera* (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Dr. Don Juan Ignacio Bermejo Gironés, y contestación por el Académico Numerario, Excmo. Sr. Don Joaquín Buxó Dulce de Abaigar, Marqués de Castell-Florite), 1973.
- El entorno socio-económico de la Empresa multinacional* (Discurso inaugural del Curso de 1972-73, por el Académico Numerario Excmo. Sr. Don Juan de Arteaga y Piet, Marqués de la Vega-Inclán), 1973.
- Compartimiento de los Fondos de Inversión Mobiliaria, en la crisis bursátil del año 1970* (Discurso inaugural del Curso 1970-71 pronunciado el 10 de noviembre de 1970, por el Académico Numerario, Excmo. Sr. Don Juan de Arteaga y Piet, Marqués de la Vega-Inclán), 1973.
- En torno a la capacidad económica como criterio constitucional de justicia tributaria en los Estados contemporáneos* (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Dr. Don Magín Pont Mestres, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Antonio Verdú Santurde), 1974.
- La administración de bienes en el proceso* (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Dr. Don Miguel Fenech Navarro, y contestación por el Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Pedro Lluch Capdevila), 1974.
- El control crítico de la gestión económica* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para el País Vasco, Ilmo. Sr. Dr. Don Emilio Soldevilla García), 1975.

- Consideraciones en torno a la inversión* (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don José Manuel de la Torre y de Miguel, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Antonio Goxens Duch), 1975.
- En torno a un neo-capitalismo* (Discurso pronunciado en la sesión inaugural del Curso de 1957-58 por el Excmo. Sr. Don Joaquín Buxó Dulce de Abaigar, Marqués de Castell-Florite), 1975.
- La crisis del petróleo (1973 a 2073)* (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Ramón Trías Fargas, y contestación por el Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don José María Berini Giménez), 1976.
- Las políticas económicas exterior y fiscal* (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Don Emilio Alfonso Hap Dubois, y contestación por el Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Juan José Perulles Bassas), 1976.
- Contribución del cooperativismo a la promoción social* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Tarragona, Ilmo. Sr. Don Juan Noguera Salort), 1976.
- Inflación y evolución tecnológica como condicionantes de un modelo de gestión* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Don Carlos Cubillo Valverde), 1976.
- Liquidez e inflación en el proceso microeconómico de inversión* (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Jaime Gil Aluja, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Mario Pifarré Riera), 1976.
- El Ahorro y la Seguridad Social versus bienestar general* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Dr. Don Valentín Arroyo Ruipérez), 1976.
- Perspectivas de la Economía mundial: el comienzo de una nueva era económica* (Texto de las ponencias presentadas a las Jornadas de Estudios celebradas los días 12, 13 y 14 de mayo de 1975), 1976.
- Consideraciones sobre la capacidad económica y financiera de España* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Dr. Don Juan Miguel Villar Mir), 1977.

- Las cajas de ahorros de los países de la C.E.E. y comparación con las españolas* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Don Miguel Allué Escudero), 1977.
- Reflexion sur structuration du monde actuel* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Francia Ilmo. Sr. Don Jean Joly), 1978.
- Sistema fiscal y sistema financiero* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Don Francisco Javier Ramos Gascón, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Antonio Verdú Santurde), 1978.
- Sobre el análisis financiero de la inversión* (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Dr. Don Alfonso Rodríguez Rodríguez, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don José Manuel de la Torre y Miguel), 1978.
- Mito y realidad de la empresa multinacional* (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Dr. Don Mariano Capella San Agustín, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Mario Pifarré Riera), 1978.
- El ahorro popular y su contribución al desarrollo de la economía española* (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Don José M^a Codony Val, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Antonio Goxens Duch), 1978.
- Consideraciones sobre la transferencia de tecnología* (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Don Lorenzo Gascón Fernández, y contestación por el Académico Numerario, Excmo. Sr. Don José Cervera Bardera), 1979.
- Aspectos económicos y fiscales de la autonomía* (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Dr. Don Laureano López Rodó, y contestación por el Académico Numerario, Excmo. Sr. Don Andrés Ribera Rovira), 1979.
- Hacia la normalización contable internacional* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Don Antonio Noguero Salinas y contestación por el Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Antonio Goxens Duch), 1980.
- El balance social: integración de objetivos sociales en la empresa* (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Dr. Don Enrique Arderiu Gras, y contestación por el Académico Numerario, Excmo. Sr. Don Joaquín Forn Costa), 1980.

- La IVª directriz de la C.E.E.* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Portugal Ilmo. Sr. Don Fernando Vieira Gonçalves da Silva y contestación por el Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Antonio Goxens Duch), 1980.
- El crecimiento del sector público como tránsito pacífico de sistema económico* (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Alejandro Pedrós Abelló, y contestación por el Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Ramón Trías Fargas), 1981.
- Función de la fiscalidad en el actual momento de la Economía Española* (Discurso inaugural del Curso 1981-82, pronunciado el 6 de octubre de 1981, por el Académico Numerario Excmo. Sr. Dr. Don Magín Pont Mestres), 1981.
- Sistema financiero y Bolsa: la financiación de la empresa a través del Mercado de Valores* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Don Mariano Rabadán Fornies, y contestación por el Académico Numerario, Excmo. Sr. Don Juan de Arteaga y Piet, Marqués de la Vega-Inclán), 1982.
- La empresarialidad en la crisis de la cultura* (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Don Angel Vegas Pérez, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Mario Pifarré Riera), 1982.
- El sentimiento de Unidad Europea, considerando lo económico y lo social. Factores técnicos necesarios para la integración en una Europa unida y armónica* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid Ilmo. Sr. Don Wenceslao Millán Fernández, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Antonio Goxens Duch), 1982.
- Insolvencia mercantil* (Nuevos hechos y nuevas ideas en materia concursal) (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Dr. Don Miguel Casals Coldecarrera, y contestación por el Excmo. Sr. Don Joaquín Forn Costa), 1982.
- Las sociedades de garantía recíproca, un medio para la financiación de las PME* (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Don Pedro Castellet Mimó, y contestación por el Excmo. Sr. Don Luis Prat Torrent), 1982.
- La economía con la intencionalidad científica y la inspiración termodinámica* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Francia Ilmo. Sr. Dr. Don François Perroux y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Jaime Gil Aluja), 1982.

- El ámbito representativo del órgano de administración de la S.A.* (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Don Josep M^a Puig Salellas, y contestación por el Académico Excmo. Sr. Dr. Don Antonio Polo Díez), 1983.
- La planificación en época de crisis en un sistema democrático* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Dr. Don José Barea Tejeiro y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don José Manuel de la Torre y de Miguel), 1983.
- El hecho contable y el derecho* (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Dr. Don José M^a Fernández Pirla, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Mario Pifarré Riera), 1983.
- Poder creador del riesgo frente a los efectos paralizantes de la seguridad* (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Dr. Don Rafael Termes y Carreró, y contestación por el Académico Excmo. Sr. Don Angel Vegas Pérez), 1984.
- Stabilité monétaire et progrès économique: les leçons des années 70* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Francia, Excmo. Sr. Dr. Don Raymod Barre y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Jaime Gil Aluja), 1984.
- Le chemin de l'unification de l'Europe dans un contexte mon-europeen, économique et politique plus vaste* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Suiza, Excmo. Sr. Don Adolf E. Deucher y contestación por el Excmo. Sr. Don Lorenzo Gascón Fernández), 1985.
- Keynes y la teoría económica actual* (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Dr. Don Joan Hortalà i Arau, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Ramón Trías Fargas), 1985.
- La contribución de J.M. Keynes al orden monetario internacional de Bretón Woods* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Don José Ramón Álvarez Rendueles y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don José María Fernández Pirla), 1986.
- Dirección de empresas y estrategia: algunas analogías. Sun. Tzu, organismos vivos, y quarks* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Estados Unidos Ilmo. Sr. Don Harry L. Hansen y contestación por el Excmo. Sr. Don Lorenzo Gascón Fernández), 1986.

- Aspectos económicos del urbanismo* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Girona Ilmo. Sr. Don Jordi Salgas Rich, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don José M^a Berini Giménez), 1987.
- La contabilidad empresarial y los principios de contabilidad generalmente aceptados* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Valencia Ilmo. Sr. Dr. Don Manuel Vela Pastor, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Mario Pifarré Riera), 1989.
- Europa y el medio ambiente* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Holanda Excmo. Sr. Dr. Don Jonkheer Aarnout A. Loudon, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Antonio Goxens Duch), 1989.
- La incertidumbre en la economía* (Paradigmas, tiempo y agujeros negros), (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid Ilmo. Sr. Dr. Don Ubaldo Nieto de Alba, y contestación por el Excmo. Sr. Don Ángel Vegas Pérez), 1989.
- La metodología neoclásica y el análisis económico del derecho* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Navarra Ilmo. Sr. Dr. Don Miguel Alfonso Martínez-Echevarria y Ortega, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don José Manuel de la Torre y de Miguel), 1991.
- La ética en la gestión empresarial* (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Dr. Don Fernando Casado Juan, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Jaime Gil Aluja), 1991.
- Europa, la nueva frontera* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Islas Baleares Excmo. Sr. Don Abel Matutes Juan, y contestación por el Excmo. Sr. Don Lorenzo Gascón), 1991.
- Rentabilidad y creación de valor en la empresa* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Asturias Ilmo. Sr. Dr. Don Álvaro Cuervo García, y contestación del Excmo. Sr. Dr. Don Alfonso Rodríguez Rodríguez), 1991.
- La buena doctrina del profesor Lucas Beltrán*, (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Dr. Don José M^a Coronas Alonso, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Jaime Gil Aluja), 1991.
- La industria de automoción: su evolución e incidencia social y económica* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid Ilmo. Sr. Dr. Don Rafael Muñoz Ramírez, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Mario Pifarré Riera), 1991.

- Las reacciones del derecho privado ante la inflación* (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Dr. Don José Juan Pintó Ruiz, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Laureano López Rodó), 1991.
- Perfeccionamiento de la democracia* (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Dr. Don Salvador Millet y Bel, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don José Juan Pintó Ruiz), 1992.
- La gestión de la innovación* (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Dr. Don José M^a Fons Boronat, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don José Manuel de la Torre y de Miguel), 1992.
- Europa: la nueva frontera de la banca* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Bélgica, Excmo. Sr. Dr. Don Daniel Cardon de Lichtbuer, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Rafael Termes Carreró), 1992.
- El Virrey Amat: adelantado del libre comercio en América* (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Dr. Don José Casajuana Gibert y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Mario Pifarré Riera), 1992.
- La contabilidad como ciencia de información de estructuras circulatorias: contabilidad no económica* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Andalucía Ilmo. Sr. Dr. Don José María Requena Rodríguez, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Antonio Goxens Duch), 1992.
- Los títulos que emite la empresa y la teoría del precio de las opciones* (Discurso de ingreso de la Académica Correspondiente para Valencia Ilma. Sra. Dra. Doña Matilde Fernández Blanco, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Jaime Gil Aluja), 1992.
- Liderazgo y progreso económico* (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Isidro Fainé Casas, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Jaime Gil Aluja), 1992.
- Control jurisdiccional de la actividad financiera* (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Don Enrique Lecumberri Martí, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Mario Pifarré Riera), 1993.
- Europa y España: la lucha por la integración* (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Don Carlos Ferrer Salat, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Jaime Gil Aluja), 1993.

- El impacto de la crisis en la economía Balear* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Islas Baleares, Ilmo. Sr. Dr. Don Francisco Jover Balaguer, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Magin Pont Mestres), 1994.
- Las inquietudes de Europa. reflexiones, sugerencias y utopías* (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Don José-Ángel Sánchez Asiaín, y contestación por el Excmo. Sr. Don Carlos Ferrer Salat), 1994.
- El debate librecomercio-protección a finales del siglo XX* (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Dr. Don Francisco Granell Trias, y contestación por el Excmo. Sr. Don Lorenzo Gascón), 1995.
- De la contabilidad de los propietarios a la contabilidad de los empresarios* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Dr. Don Carlos Mallo Rodríguez, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Antonio Goxens Duch), 1995.
- Economie, Europe et Espagne* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Francia, Excmo. Sr. Dr. Don Valéry Giscard d'Estaing y contestación por el Excmo. Sr. Don Carlos Ferrer Salat), 1995.
- Rentabilidad y estrategia de la empresa en el sector de la distribución comercial* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Andalucía, Ilmo. Sr. Dr. Don Enrique Martín Armario, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Fernando Casado Juan), 1995.
- Globalización de la empresa e integración de los enfoques no organizativos en la dirección* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Galicia, Ilmo. Sr. Dr. Don Camilo Prado Freire y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Jaime Gil Aluja), 1995.
- Las cajas de ahorro españolas: por un modelo dinámico* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Aragón, Ilmo. Sr. Don José Luis Martínez Candial y contestación por el Excmo. Sr. Don Lorenzo Gascón Fernández), 1996.
- Situación actual del derecho concursal español* (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Dr. Don Jorge Carreras Llansana y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Laureano López Rodó), 1996.
- El desapoderamiento del deudor, sus causas y efectos en visión histórica, actual y de futuro* (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Dr. Don Luis Usón Duch y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don José Juan Pintó Ruiz), 1996.

- Balance hidráulico e hídrico de Cataluña para intentar optimizar los recursos y conseguir la máxima y más económica descontaminación del medio ambiente* (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Don Daniel Pagès Raventós y contestación por el Excmo. Sr. Don Lorenzo Gascón Fernández), 1996.
- El Euro* (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Dr. Don Carles A. Gasòliba i Böhm y contestación por el Excmo. Sr. Don Lorenzo Gascón Fernández), 1996.
- El sistema contable en la empresa española: de la contabilidad fiscal al derecho contable a través de la imagen fiel* (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Ramón Poch Torres y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Roberto García Cairó), 1997.
- Incentivos fiscales a la inversión en la reforma del impuesto sobre sociedades* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Extremadura, Ilmo. Sr. Don Mario Alonso Fernández, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Magín Pont Mestres), 1997.
- Notas preliminares al tratamiento de la inversión: límites al principio de substitución en economía* (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don José M^a Bricall Masip, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Fernando Casado Juan), 1997.
- Aportaciones del régimen jurídico-contable al derecho concursal* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para el País Vasco, Ilmo. Sr. Don Fernando Gómez Martín, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Magín Pont Mestres), 1997.
- Los Herrero: 150 años de banca a lo largo de cinco generaciones* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Asturias, Ilmo. Sr. Dr. Don Martín González del Valle y Herrero, Barón de Grado, y contestación por el Excmo. Sr. Don Lorenzo Gascón Fernández), 1998.
- Perspectivas de la Unión Monetaria Europea* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Alemania, Ilmo. Sr. Dr. Don Juergen B. Donges y contestación por el Excmo. Sr. Don Carlos Ferrer Salat), 1998.
- La incertidumbre fiscal. Reflexiones sobre la legalidad y legitimidad del sistema tributario español* (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Don

- Claudio Colomer Marqués, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don José Juan Pintó Ruiz), 1998.
- La II República y la quimera de la peseta: La excepción Carner.* (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Don Juan Tapia Nieto y contestación por el Excmo. Sr. Don Lorenzo Gascón Fernández), 1998.
- Reflexiones sobre la internacionalización y globalización de la empresa: los recursos humanos como factor estratégico y organizativo* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Don Antonio Sainz Fuertes, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don José M^a Fons Boronat), 1998.
- Adopción de decisiones en economía y dirección de empresas: problemas y perspectivas* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para la República de Bielorrusia, Ilmo. Sr. Dr. Don Viktor V. Krasnoproshin y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Jaime Gil Aluja), 1999.
- Las organizaciones empresariales del siglo XXI a la luz de su evolución histórica reciente* (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Dr. Don Alfredo Rocafort Nicolau, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Jaime Gil Aluja), 1999.
- Epistemología de la incertidumbre* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Argentina, Ilmo. Sr. Dr. Don Rodolfo H. Pérez y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Jaime Gil Aluja), 1999.
- De Universitate. Sobre la naturaleza, los miembros, el gobierno y la hacienda de la universidad pública en España.* (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Dr. Don Joan-Francesc Pont Clemente y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don José Juan Pintó Ruíz), 1999.
- Una historia del desempleo en España* (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Dr. Don Antonio Argandoña Rámiz, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Fernando Casado Juan), 1999.
- La concepción de la empresa y las relaciones que la definen: necesidades de pertinencia, de eficacia y eficiencia* (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Dr. Don Camilo Prado Freire, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Jaime Gil Aluja), 1999.

- La empresa virtual en el marco de la sociedad de la información* (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Dr. Don Mario Aguer Hortal, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. D. Fernando Casado Juan), 2000.
- Gestión privada del servicio público.* (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Don Ricardo Fornesa Ribó y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Isidro Fainé Casas), 2000.
- Los libros de cuentas y la jurisdicción privativa mercantil en España. El caso del Consulado de Comercio de Barcelona y su instrucción contable de 1766.* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Dr. Don Esteban Hernández Esteve, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don José M^a Fernández Pirla), 2000.
- El siglo XX: el siglo de la economía.* (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Don Emilio Ybarra Churruca, y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Isidro Fainé Casas), 2001.
- Problemas y perspectivas de la evaluación y contabilización del capital intelectual de la empresa.* (Comunicación del Académico Numerario Excmo. Sr. Dr. D. Mario Aguer Hortal en el Pleno de la Academia), 2001.
- La empresa familiar y su mundialización.* (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Don Antonio Pont Amenós y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Isidro Fainé Casas), 2001.
- Creación de empleo de alto valor agregado: el papel de las sociedades de Capital-Riesgo en la denominada nueva economía.* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Suiza, Excmo. Sr. Don José Daniel Gubert y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Roberto García Cairó), 2001.
- La nueva economía y el mercado de capitales.* (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Don Aldo Olcese Santonja y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Fernando Casado Juan), 2001.
- Gestión del conocimiento y finanzas: una vinculación necesaria.* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para La Rioja, Ilmo. Sr. Dr. Don Arturo Rodríguez Castellanos y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Fernando Casado Juan), 2002.

- El sistema crediticio, las cajas de ahorros y las necesidades de la economía española.* (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Don Manuel Pizarro Moreno y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Isidro Fainé Casas), 2002.
- La financiación de la política de vivienda en España con especial referencia a la promoción de la vivienda de alquiler.* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Galicia, Ilmo. Sr. Dr. Don José Antonio Redondo López y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Camilo Prado Freire), 2002.
- Sobre la crisis actual del conocimiento científico.* (Discurso de ingreso del Académico Numerario Excmo. Sr. Dr. Don Dídac Ramírez Sarrió y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Alfonso Rodríguez Rodríguez), 2002.
- De Computis et Scripturis* (Estudios en Homenaje a Excmo. Sr. Dr. Don Mario Pifarré Riera), 2003.
- Marruecos y España en el espacio euro-mediterráneo: desafíos y retos de una asociación siempre pendiente.* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Marruecos, Excmo. Sr. Don André Azoulay y contestación por el Excmo. Sr. Don Aldo Olcese Santonja), 2003.
- Marketing, Protocolo y Calidad Total.* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Vizcaya, Excmo. Sr. Dr. Don Francisco Javier Maqueda Lafuente y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Camilo Prado Freire), 2003.
- La Responsabilidad Social Corporativa (R.S.C.).* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para La Coruña, Ilmo. Sr. Dr. Don José M^a Castellano Ríos y contestación por el Excmo. Sr. Don Aldo Olcese Santonja), 2003.
- Información corporativa, opciones contables y análisis financiero.* (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Madrid, Ilmo. Sr. Dr. Don José Luís Sánchez Fernández de Valderrama y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Camilo Prado Freire), 2004.
- Los tribunales económico-administrativos: el difícil camino hacia la auténtica justicia tributaria.* (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Don Josep M^a Coronas Guinart y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Joan-Francesc Pont Clemente), 2004.

Sesión Académica de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras en la Académie du Royaume du Maroc (Publicación del Solemne Acto Académico en Rabat el 28 de mayo de 2004), 2004.

Las corrientes de investigación dominantes en márketing en la última década. (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Enrique Martín Armario y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Camilo Prado Freire), 2005.

España y la ampliación europea en una economía global. (Discurso de ingreso del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. Don Jaime Lamo de Espinosa Michels de Champourcin y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Fernando Casado Juan), 2005.

China en el área geoeconómica y geopolítica mediterránea. (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Italia, Ilmo. Sr. Prof. Dr. Don Giancarlo Elia Valori y contestación por el Excmo. Sr. Sr. Don Alexandre Pedrós i Abelló), 2005.

La integración en la UE de los microestados históricos europeos en un contexto de globalización. (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para el Principado de Andorra, Excmo. Sr. Don Òscar Ribas Reig y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Francesc Granell Trias), 2005.

Una Constitución para Europa, estudios y debates (Publicación del Solemne Acto Académico del 10 de febrero de 2005, sobre el “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”), 2005.

El desarrollo sostenible como soporte básico del crecimiento económico. (Discurso de ingreso del Académico Correspondiente para Lugo Ilmo. Sr. Dr. Don José Manuel Barreiro Fernández y contestación por el Excmo. Sr. Dr. Don Camilo Prado Freire), 2005.

La Academia no se hace responsable de las opiniones expuestas en sus propias publicaciones.

(Art. 41 del Reglamento)

Depósito legal: B-55561-2006

Imprime: Ediciones Gráficas Rey, S.L. - c/Albert Einstein, 54 C/B, Nave 12-14-15
Cornellà de Llobregat

