

## **TEMA 12: LA LEY.**

1: Concepto de ley en la Constitución española de 1978. 2: Posición de la ley en el sistema de fuentes. 3: Rango, fuerza y valor de ley.- 4: Reserva de ley y principio de legalidad. 5: Leyes ordinarias: a) requisitos de la Ley formal; b) clases. 6 Las Leyes orgánicas: a) contenido de la reserva; b) leyes parcialmente orgánicas; materias conexas y artículos orgánicos en leyes ordinarias; c) posición en el sistema de fuentes. 7: Los Estatutos de Autonomía; relaciones con las demás leyes del Estado. 8: Leyes de las Comunidades Autónomas. 9: Posición de los tratados internacionales en el sistema de fuentes; Su incorporación al derecho interno. 10: El problema de las Leyes de Presupuestos. 11: Reglamentos de los órganos parlamentarios.

### **1.- Concepto de Ley en la Constitución española de 1978.**

El concepto de Ley en la Constitución española es un concepto formal o procedimental y no material; ley es lo que aprueban las Cortes Generales siguiendo un determinado procedimiento legislativo, todo acto válidamente emanado por el Parlamento siguiendo un procedimiento legislativo previsto en la Constitución y en los Reglamentos parlamentarios, es decir la ley es el fruto de la iniciativa legislativa de determinados órganos (arts. 87 y 88), normalmente del gobierno, que presentan un texto articulado al Parlamento, a la que sigue una deliberación parlamentaria en ambas cámaras que se atiene a determinadas normas procedimentales que incluyen la discusión y la publicidad, su aprobación por el Congreso y el Senado, su promulgación y sanción por el Rey y su publicación en el BOE. Cualquier iniciativa que siga este iter y sea aprobada como Ley es una Ley en el sistema constitucional español.

No es sin embargo imprescindible la generalidad de su objeto o la universalidad de sus destinatarios, no es posible construir en nuestro sistema constitucional un concepto material de ley. Existen leyes singulares y leyes de autorización (p. Eje 57.5). La generalidad sólo significa expresión o manifestación de la voluntad del conjunto del pueblo a través de sus representantes, sólo por el sujeto las leyes son generales, pero no por su objeto; hay leyes con vigencia territorial limitada, tanto autonómicas como generales, su ámbito temporal se restringe a veces a un colectivo reducido de personas; existen también leyes provisionales o desprovistas de vocación de permanencia.

En definitiva son dos los rasgos característicos de la Ley.

\* Por un parte la Ley es una norma elaborada por un órgano determinado, y siguiendo un procedimiento determinado. La Ley es expresión de la voluntad popular y por ello ha de ser elaborada por el órgano que representa esa voluntad, por el Parlamento y a través de un procedimiento que garantice su discusión pública y la intervención de las minorías parlamentarias.

\* Precisamente porque es expresión de la voluntad popular ocupa un determinado lugar en el sistema de fuentes, sólo está subordinada a la Constitución, y esta dotada de un rango, fuerza o valor concreto, el característico de las leyes. Vamos a analizar estas dos últimas notas:

## 2.- Posición de la Ley en el sistema de fuentes:

La Ley, en cuanto expresión de la voluntad popular no tiene más límite que la Constitución en cuanto norma suprema: La Ley no puede contradecir los preceptos constitucionales bajo pena de invalidez.

Sin embargo hay que precisar que la Ley no es ejecución de la Constitución. La Ley ha de producirse en el cuadro de la Constitución, no sólo en cuanto a sus contenidos orgánicos y competenciales (formación y composición de las Cámaras, procedimiento legislativo, distribución de materias entre el Estado y las Comunidades Autónomas o entre los distintos tipos de leyes) sino también y especialmente respecto a sus principios materiales. Pero dentro de este marco general el legislador actúa con plena libertad. La Constitución tiene que entenderse como límite de la acción del legislador y no como programa que necesariamente el legislador tenga unidireccionalmente que realizar; por el contrario la Constitución establece como sus valores fundamentales la libertad y el pluralismo, criterios que convierten a la Constitución en un sistema esencialmente abierto en el que pueden existir distintas opciones políticas, por lo que son posible leyes de contenido muy diverso e incluso antagónicas, según el partido en el poder, y esto no es una eventualidad sino la esencia misma de la Constitución democrática. Si son posible leyes muy distintas e incluso antagónicas sobre una misma materia esto supone que no se puede entender que son desarrollo de la Constitución, sino que la Constitución es un límite muy amplio en el que el poder legislativo actúa con plena libertad de determinación, Existe una “libertad de configuración normativa” del Parlamento dentro del marco constitucional sin más límite que la arbitrariedad (art. 9.3 CE).

El TC ha definido esta situación Sentencia 227/88, de 29 de noviembre “La función de legislar no puede entenderse como una simple ejecución de los preceptos constitucionales, pues sin perjuicio de la obligación de cumplir los mandatos que la Constitución impone, el legislador goza de una amplia configuración normativa para traducir en reglas de derecho las plurales opciones políticas que el cuerpo electoral libremente expresa a través del sistema de representación parlamentaria... No es suficiente la mera discrepancia política para tachar a la decisión adoptada de arbitraria.

## 3.- Fuerza, rango y valor de ley:

La posición de las leyes ( y de otras normas como los decretos leyes y decretos legislativos a los que nos referiremos más adelante) en el sistema de fuentes es definida utilizando tres conceptos muy relacionados entre sí y que se emplean muy frecuentemente de manera indistinta; así se habla de normas con rango de ley ( p. Eje 163 CE) de normas con fuerza de ley ( p. Eje 161.1.a) e incluso de normas con valor de ley ( art. 42 LOTC). Vamos a tratar de aclarar estos conceptos de manera absolutamente convencional:

La tesis más extendida defiende que el **rango** de una norma depende de su situación en el mismo escalón jerárquico del ordenamiento jurídico. Así el rango de ley, que se predica de las leyes parlamentarias, pero también de los decretos leyes y de los decretos legislativos, supone una situación inmediatamente por debajo de la Constitución y sus reformas y por encima de las normas reglamentarias. Es característico de las normas con rango de ley su específico sistema de controles, que no pertenece al poder judicial como los reglamentos sino exclusivamente al Tribunal Constitucional.

Este último elemento, es decir su exclusivo control por el TC es precisamente lo que significa **valor de ley**, mientras que el otro, es decir su capacidad de innovación del ordenamiento

jurídico derogando leyes anteriores y su resistencia normativa, de modo que puede derogar leyes anteriores y a su vez sólo puede ser derogado por una ley posterior es a lo que se suele llamar **fuerza de ley**.

En definitiva el concepto genérico sería el de **rango de ley**, y los de valor y fuerza de ley harían referencia a aspectos concretos de las características del rango; su control y su capacidad activa y pasiva de innovación.

#### **4.- Reserva de ley y principio de legalidad:**

La Constitución no contempla una reserva general de ley; es decir que no hay un artículo del texto que establezca que materias han de ser reguladas precisamente por ley parlamentaria. En paralelo tampoco hay una reserva reglamentaria; es decir la determinación de materias que deben de ser objeto de su tratamiento por los instrumentos normativos típicos del gobierno y no por el Parlamento. Esto significa en principio que la ley puede proyectarse cualquier materia, el parlamento puede legislar sobre lo que considere oportuno por insignificante que resulte materialmente; no hay materias propias de la Ley y materias propias del reglamento.

Esta concepción formal de la ley es sin embargo compatible con una pluralidad de reservas específicas y parciales repartidas en el texto constitucional algunas a leyes ordinarias y otras a leyes orgánicas.

\* Existe en primer lugar una reserva general a la ley orgánica en el 53.1 para la regulación de los derechos fundamentales. Este mismo carácter art. 81.1. y desarrollo instituciones....

\* Además repartidos por la Constitución hay numerosos reenvíos a la ley ordinaria 32.2, 36, 124.3, 129.1...

Estas previsiones tienen un fundamento esencialmente democrático en el Estado de derecho; asegurar que es precisamente el parlamento como órgano de representación de la soberanía popular el que se encarga de la regulación de estas materias, y supone la prohibición de su regulación por el gobierno, incluida la deslegalización (una ley cuyo único contenido sea precisamente hacer que esa materia deje de estar regulada mediante ley) o la remisión en blanco (una ley cuyo único contenido sea autorizar al Gobierno para que regule la materia como considere oportuno).

La STC 83784 se ha pronunciado sobre el principio de legalidad en los siguientes términos: "este principio entraña una garantía esencial de nuestro Estado de derecho...su significado es asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del ejecutivo, y en consecuencia de sus productos normativos propios que son los reglamentos. El principio no excluye, ciertamente, la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley"

En definitiva el principio de reserva de ley supone también y al mismo tiempo un refuerzo del principio de legalidad en la actuación de la administración, ya que si bien es posible una

colaboración entre ley y reglamento para regular estas materias "colaborando el reglamento con la ley para complementar o particularizar en aspectos instrumentales y con la debida sujeción la ordenación legal de la materia reservada, al mismo tiempo es evidente que la potestad reglamentaria no podrá desplegarse ignorando o sustituyendo la disciplina legislativa, no siendo tampoco posible al legislador disponer de la reserva misma a través de remisiones incondicionales o carentes de límites ciertos y estrictos, pues ello significaría un desapoderamiento del Parlamento en favor de la potestad reglamentaria, que sería contrario a la norma constitucional creadora de la reserva" (STC 99/87).

## **5.- Leyes ordinarias: requisitos y clases.**

Nuestra Constitución establece como ya hemos señalado un concepto formal de ley; ley es todo aquella norma tramitada y aprobada por los órganos parlamentarios siguiendo el procedimiento legislativo.

Sin embargo el artículo 75 de la Constitución, tras señalar que las Cámaras funcionaran en Pleno y en Comisiones, establece la posibilidad de que las Cámaras deleguen en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley, exceptuando determinadas materias en el párrafo 3, todo ello sin perjuicio de la facultad del Pleno de recabar para sí en cualquier momento el debate y votación. Dentro del concepto ley ordinaria se pueden por tanto distinguir entre leyes de pleno y leyes de comisión. Esta distinción no significa sin embargo superioridad jerárquica de unas sobre otras. Ambas siguen un procedimiento parlamentaria característico de las leyes o **forma de ley**, que se caracteriza por la discusión publicidad y representación; la adopción de una decisión de acuerdo con la regla de la mayoría, pero tras una discusión pública y con una adecuada representación de las minorías a través de su voz y sus enmiendas. Estas notas se predicen tanto de la discusión en Pleno como de la discusión en Comisión, por lo que sin perjuicio de que la Constitución ha querido reservar a su discusión precisamente en Pleno de las leyes más trascendentes, no por ello las aprobadas en Comisión tienen una distinta fuerza, rango o valor de ley. Cabe afirmar por el contrario que su control es idéntico y que es perfectamente posible que dentro de los límites constitucionales una ley de pleno sea derogada por una ley posterior de Comisión.

## **6.- Las leyes orgánicas:**

La idea de que determinadas materias requieren constitucionalmente no sólo su regulación mediante ley, sino un específico tipos de leyes que llamamos Leyes orgánicas procede del art. 46 de la Constitución francesa y su razón de ser es extender el compromiso constitucional a la regulación de determinadas materias, de manera que para abordarlas sea necesaria una mayoría cualificada, absoluta, de los miembros del Congreso de los Diputados.

La categoría de Ley orgánica se identifica en la constitución combinando dos criterios:

- por una parte un criterio material. El artículo 81.1 establece cuales son las leyes orgánicas creando una reserva positiva y negativa, es decir que son estas y sólo estas las que tienen tal calificación y la vulneración de este precepto puede provenir tanto de la aprobación de una ley con contenido orgánico como ley ordinaria como de la aprobación de una ley con contenido materialmente ordinario como orgánica. Hay pues una división basada en el principio de competencia.

- por otra parte un criterio formal. Esto significa que existen algunas diferencias en el procedimiento de aprobación de estas leyes. El más importante es que su aprobación requiere "mayoría absoluta en una votación final del Congreso de los Diputados sobre el conjunto del proyecto (81.2), pero también se pueden señalar la inexistencia de iniciativa legislativa popular (87.3), la imposibilidad de delegación legislativa en el Gobierno ( 82.1) o de su aprobación en Comisión (art. 75).

La consideración de estas normas por la doctrina ha ido atravesando distintas fases. Inicialmente se consideró que las leyes eran jerárquicamente superiores a las leyes ordinarias, y que esa superioridad vendría basada precisamente en la exigencia de mayoría absoluta para su aprobación. Sin embargo pronto se abandono este intento, de explicar la relación entre leyes orgánicas y leyes ordinarias sobre la base del principio de jerarquía para efectuarlo desde el principio de competencia; hay materias reservadas a las leyes orgánicas pero también hay materias reservadas a las leyes ordinarias, y ambas son iguales de rango, de manera que (STC de 13 de febrero de 1981) si bien es cierto que existen materias reservadas a leyes orgánicas, también lo es que las leyes orgánicas están reservadas a esas materias y que por lo tanto sería disconforme a la Constitución la ley orgánica que invadiera materias reservadas a la ley ordinaria. Una ley ordinaria que regulase materias orgánicas no es pues inconstitucional por aplicación del principio de jerarquía sino del de competencia. No puede por tanto el legislador otorgar el carácter de orgánica a cualesquiera materia, ya que como establece la STC de 13 de febrero de 1981 "podría producir en el ordenamiento jurídico una petrificación abusiva en beneficio de quienes en un momento dado gozasen de la mayoría parlamentaria suficiente y en detrimento del carácter democrático del Estado, ya que nuestra constitución ha instaurado una democracia basada en el juego de mayorías, previendo tan sólo para supuestos tasados y excepcionales una democracia de acuerdo basada en mayorías cualificadas o reforzadas".

#### Contenido de la reserva:

Según el artículo 81.1 CE son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas, las que aprueban los Estatutos de Autonomía y las demás previstas en la Constitución, bajo esta última expresión se encierra una quincena de casos

- Para ordenar una Institución; las fuerzas armadas, el Defensor del Pueblo, el Consejo de Estado, las Fuerzas y cuerpos de seguridad, el Poder Judicial, el tribunal de Cuentas, el Tribunal constitucional y las abdicaciones y renuncias del rey. (Curiosamente no la exige sin embargo los partidos políticos o el gobierno)

- para disciplinar una materia suspensión individual de derechos, estados de emergencia, iniciativa legislativa popular, referéndum y la seguridad pública.

- Determinadas fuentes relacionadas con el Estado de las Autonomías; Reforma de los Estatutos y las leyes de transferencia y delegación.

- Autorizar la celebración de un tratado que implique transferencia de competencias (93).

De todas ellas la más problemática es la que se refiere al **desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas**. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional parte de

que la introducción en nuestra Constitución de leyes que requieren una mayoría absoluta constituye una excepción al principio democrático según el cual la ley es la decisión que en cada momento adopta la mayoría simple del parlamento, y de que el estricto respeto a este principio depende que el sistema permanezca abierto al cambio y que sea posible en todo momento la alternancia en el poder en condiciones de igualdad, requisitos que son la esencia de todo sistema democrático. Resulta pues necesario entender restrictivamente el ámbito material reservado a las leyes orgánicas, cuya existencia tiende a petrificar el ordenamiento en beneficio de las actuales mayorías y en perjuicio de las que puedan constituirse en el futuro. Sobre esta argumentación el Tribunal constitucional ha entendido restrictivamente la expresión en dos sentidos.

\* En el sentido de que únicamente los derechos fundamentales y libertades públicas (arts. 15 al 29 precisan ley orgánica (70/83)

\* En el significado del término desarrollo que no se refiere a la exigencia de ley orgánica para todo proyecto de ley que afecte o incida de alguna manera en los derechos y libertades a los que alude, sino solamente al desarrollo directo de los mismos, a las regulaciones frontales directamente orientadas a complementar la normación básica que de la materia contiene la propia Constitución (STC 22 de febrero de 1982) que inicia una doctrina seguida hasta el momento sin excepciones por la que "El art. 81 se refiere al desarrollo directo de los derechos fundamentales... pues este artículo no puede extremarse al punto de convertir el ordenamiento jurídico entero en mayoría de leyes orgánicas, ya que es difícil concebir una norma que no tenga una conexión, al menos remota con un derecho fundamental".

En definitiva el contenido de la regulación por ley orgánica ha de ser el mínimo imprescindible para que la norma básica contenida en la propia Constitución pueda funcionar correctamente y alcanzar así la operatividad social a la que institucionalmente está abocada. Son sólo el complemento estrictamente indispensable del enunciado constitucional, y sólo se pueden aprobar en la medida en que la Constitución las reclama.

#### Leyes parcialmente orgánicas:

El principio es en consecuencia que las leyes orgánicas solamente pueden regular dichas materias. Sin embargo con mucha frecuencia la regulación de una materia precisa incluir normas orgánicas con normas no orgánicas, por razones de conexión temática, sistemática o de buena política legislativa. Nos enfrentamos así al problema de las llamadas leyes parcialmente orgánicas. Son dos las soluciones técnicas que se han dado a este problema:

\* Materias conexas; son artículos materialmente no orgánicos que se encuentran en leyes orgánicas. En este sentido el legislador puede incluir, y de hecho lo hace con frecuencia una exclusión del carácter de ley orgánica de esos preceptos que no estarían afectados por el efecto de la congelación de rango, y podrían en el futuro ser modificadas por ley ordinaria. El TC conserva la facultad de revisar estas calificaciones, negando o afirmando el carácter de básico de sus preceptos.

\* En otras ocasiones el legislador actúa en sentido contrario, es decir introduciendo algún precepto orgánico en una Ley ordinaria, señalando expresamente tal carácter y sometiendo únicamente ese artículo a una votación final por mayoría absoluta. Últimamente sin embargo parece haberse abandonado esta técnica y se recurre a tramitar dos leyes distintas por separado y en paralelo, una ordinaria y otra orgánica.

## **7.- Los Estatutos de Autonomía:**

Desde el punto de vista de las fuentes del Derecho el problema de los estatutos de Autonomía es si se trata de normas del Estado o son en sí mismo considerados normas de las Comunidades Autónomas.

Es por una parte evidente que son normas autonómicas en cuanto que su formación comienza con una iniciativa autonómica del territorio en concreto, se elabora por los representantes de ese territorio, y en los estatutos del 149 se formula un texto definitivo entre esos representantes y las Cortes generales. Además en ocasiones se ratificó por Referéndum regional. Su modificación requiere igualmente el consentimiento de la representación del territorio respectivo.

Sin embargo al mismo tiempo es una norma estatal. Es parte del ordenamiento jurídico del estado es una ley orgánica, como tal subordinada a la Constitución. Es absolutamente errónea desde el punto de vista de las fuentes del Derecho la consideración del Estatuto como una especie de Constitución propia de la Autonomía con rango equiparable, en su territorio, al de la propia Constitución. Por el contrario el TC estableció con absoluta claridad en la STC de 4 de mayo de 1982:

“No es admisible la idea de que, una vez promulgado el estatuto de Autonomía, es el texto de éste el que únicamente debe ser tenido en cuenta para realizar la labor interpretativa que exige la delimitación competencial. Si se procediese así se estaría desconociendo el principio de supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico, del que los Estatutos forman parte como norma institucional básica de la CA... ello supone entre otras posibles consecuencias que el EA, al igual que el resto del ordenamiento jurídico debe ser interpretado siempre de conformidad con la Constitución y que, por ello, los marcos competenciales que la Constitución establece no agotan su virtualidad en el momento de aprobación del Estatuto de Autonomía, sino que continuarán siendo preceptos normativos en el momento de realizar la interpretación de los preceptos de éste....”

Es pues una Ley orgánica subordinada a la Constitución, sin embargo es una ley orgánica dotada de una súper rigidez cualificada, ya que su reforma implica una conformidad con quórum parlamentarios reforzados de 2/3 o de 3/5 según los estatutos de las CCAA, y además en las Autonomías de primer grado un referéndum regional, lo que significa que las Cortes generales no son por sí solas competentes para reformar, modificar o derogar un Estatuto, como lo son sin embargo con relación a cualquier otra Ley Orgánica. De hecho la única vía para reformar los estatutos sin la conformidad de las respectivas regiones es la reforma de la Constitución.

Una consecuencia de esto es que los Estatutos juegan como parámetro de validez de las Leyes tanto del estado, de cualquier clase que sean, a las que se excluye la posibilidad de penetrar en el ámbito que ellos han definido, como de las CCAA.

## **8.- Leyes de las comunidades Autónomas:**

Las normas aprobadas por las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas son verdaderas leyes, normas dotadas del mismo rango normativo que las leyes de las Cortes

según reconoce expresamente el art. 27.2 de la LOTC, que hace un elenco de las normas susceptibles de control de constitucionalidad. Tienen fuerza activa y pasiva de ley y su relación con las Leyes estatales no debe de ser visto desde el punto de vista de la jerarquía sino del de competencia. Una Ley autonómica que invade el campo reservado a la ley estatal será inconstitucional, pero no por vulneración del principio de jerarquía, sino del de competencia, por lo que también lo será una ley estatal que regula materias reservadas por la Constitución a las Comunidades Autónomas y asumidas por estas en sus Estatutos.

## **9.- Los tratados internacionales:**

Entendemos por tratado internacional, siguiendo la Convención de Ginebra de 1969 un acuerdo internacional celebrado por escrito entre estados y regido por el Derecho Internacional. La celebración de tratados internacionales requiere una serie de fases, negociación, adopción del texto y ratificación, de la que esta última supone la manifestación del consentimiento del Estado y la incorporación a su propio ordenamiento jurídico. Esta es una misión que en España corresponde formalmente al Rey, que como Jefe del estado asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales (art. 56) aunque es materialmente ejercida por el Gobierno que dirige la política exterior (art. 97) Sin embargo la celebración de un tratado requiere la intervención de las Cortes Generales que puede ser de tres maneras distintas:

\* Existen unos tratados que en cuanto suponen la atribución a una organización o institución internacional del ejercicio de competencias derivadas de la Constitución requieren la previa autorización de las Cortes mediante ley Orgánica ( art. 93 CE).

\* Existen tratados cuya ratificación requiere la previa autorización de las cortes. 94.1

\* Por último otros que solo necesita que se informe a las Cámaras.

Una vez incorporados al ordenamiento jurídico español los tratados son fuente del derecho, supeditados a la Constitución como se desprende claramente del artículo 95.1 ( y Declaración de 1 de julio de 1992), y en la medida que el art. 96.1, al disponer que los Tratados solamente podrán ser derogados o suspendidos en la forma prevista en los mismos o de acuerdo con las normas de derecho internacional, parece atribuirles una fuerza pasiva superior a la de las leyes, lo cual parece situarlos en una posición jerárquicamente superior.

Todo ello sin olvidar su especial valor interpretativo en materia de derechos fundamentales y libertades públicas, a tenor de lo establecido en el art. 10.2. que nos obliga a interpretar nuestros derechos fundamentales de conformidad con los tratados internacionales sobre la materia... CEDH siempre unidireccionalmente hacia mayor contenido...

## **10.- El problema de las leyes de presupuestos:**

El art. 66.2 de la CE enuncia la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado como una función o potestad específica separada de la función legislativa. Parece en efecto que la Ley de presupuestos tiene una serie de especificidades que lo distinguen de cualquier otra ley, todo ello sin olvidar que la idea misma de reserva de ley como potestad de acción exclusiva del parlamento nace precisamente para limitar el contenido que el Rey introducía en la Ley de Presupuestos. Entre estas peculiaridades se pueden señalar las siguientes:



\* Su iniciativa corresponde exclusivamente al Gobierno; el art. 134.1 es una excepción al 87.1 El presupuesto es el instrumento de dirección de la política económica del Gobierno y sólo él puede presentarlo.

\* Hay importantes especialidades de procedimiento, plazo de discusión muy reducido (134, 3 y 4), fuerte restricción al derecho de enmienda, de manera que por ejemplo toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación (134.6) ....

\* Existe un contenido y una función específica de la Ley de Presupuestos el art. 134.2 atribuye a este tipo de ley una estimación de los ingresos y una autorización de los gastos, y el 134.7 le impide crear impuestos, aunque si puede modificarlos si una ley así lo prevé.

\* Tiene una estricta limitación temporal derivada del principio de anualidad de los presupuestos, si bien pueden ser prorrogados, pero esto significa una anomalía en el funcionamiento del sistema parlamentario; el gobierno ha sido incapaz de hacer aprobar sus propios presupuestos.

Además tanto el Reglamento del Congreso como el del Senado tratan por separado el procedimiento legislativo y el presupuestario. Esto significa que en definitiva si bien es cierto que el presupuesto es una ley sometida como tal al control de constitucionalidad ( entre otras STC 63/1986) representa una función constitucional específica con límites mucho más estrictos que los que corresponden a la ley ( entre otras muchas SSTC 27/81, 84/82...).

Sin embargo la práctica legislativa de los años 80 fue progresivamente configurando la Ley de Presupuestos como una especie de Ley ómnibus, en el sentido americano del término, es decir en una norma sumamente heterogénea en la que se incluían materias muy diversas sobre las que el Gobierno pretendía una actuación legislativa durante el año, e incluso reproduciendo año tras año la misma norma para salvar el principio de anualidad del presupuesto.

Se ha tratado de poner coto a estas prácticas en las SSTC 76/92 y 195/94, en las que se establece que para que puedan regularse legítimamente en la ley de presupuestos una materia distinta a su núcleo mínimo era necesario que esa materia tuviera relación directa con los gastos e ingresos que integran el presupuesto o con los criterios de planificación económica de los que el presupuesto es instrumento, y además que su inclusión estuviera justificada por ser un complemento necesario de la eficacia del propio presupuesto, sin que puedan por ejemplo incluir normas de derecho codificado como es la Ley General Tributaria por razones de inseguridad jurídica.

Se ha delimitado por tanto jurisprudencialmente la función constitucional de la Ley de Presupuestos pero el problema no ha desaparecido del todo, ya que esos mismos contenidos han aparecido en las llamadas "leyes de acompañamiento de los Presupuestos" que son leyes ordinarias por lo que se salvan alguno de los problemas formales que hemos apuntado pero que desde el punto de vista de la inseguridad jurídica mantiene exactamente los mismos problemas. No hay todavía jurisprudencia constitucional sobre ese nuevo tipo de leyes, por lo que en estos momentos es difícil pronunciarse sobre si se trata de un defecto de técnica legislativa o de un verdadero motivo de inconstitucionalidad por vulnerar el principio de seguridad jurídica. Un ejemplo de contenido digamos atípico de leyes de acompañamiento es la exclusión de las subvenciones de Herri Batasuna, realizadas en la del año 2002 y que

están pendientes de una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Audiencia Nacional.

### **11.- Reglamentos parlamentarios.**

El artículo 72 de la constitución señala que “las Cámaras establecen sus propios Reglamentos... y que éstos y sus reformas serán sometidos a una votación final sobre su totalidad que requiere la mayoría absoluta”. Son además numerosos los preceptos constitucionales que atribuyen directamente a los reglamentos la fijación de determinados extremos de la vida parlamentaria p. Eje 67.3 reuniones sin convocatoria reglamentaria, 79 para adoptar acuerdos las Cámaras deben estar reunidas reglamentariamente... 80 las sesiones...

Los Reglamentos de cada una de las Cámaras son pues las normas a las que la Constitución atribuye directamente la organización del Parlamento y de cada una de sus funciones.

Siguen un procedimiento de elaboración muy parecido al de las Leyes orgánicas salvo que son normas estrictamente y en todas sus fases bicamerales, no cabe por ejemplo iniciativa gubernamental y los de cada cámara sólo se discuten en ellas.

Formalmente tienen valor de ley, es decir que su impugnación sólo es posible ante el Tribunal Constitucional siguiendo el procedimiento del Recurso de Inconstitucionalidad.

Con relación a la ley se rige por el principio de competencia y no de jerarquía, existen materias que no pueden ser reguladas por ley sino precisamente por los Reglamentos y al revés. Actúan sin embargo como parámetro de constitucionalidad de las leyes en su fase de elaboración; esto quiere decir que una ley puede ser declarada inconstitucional si en su tramitación se han incumplido preceptos reglamentarios. Generará un vicio de forma que convierte a la ley en inconstitucional.