

Límites constitucionales a la Ley de Presupuesto en España

I. DEFINICIÓN Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA LEY DE PRESUPUESTO

Para dar una visión del tema propuesto consideramos que en primer lugar hay que definir qué se quiere decir con Presupuesto y en segundo término hay que explicar el porqué se legaliza una de las herramientas fundamentales del poder financiero.

El presupuesto se define como el «plan programa de ingreso y gastos» o, de una manera más técnica y económica, como «el resumen sistemático, confeccionado en períodos regulares de las previsiones, en principio obligatorias, de los gastos proyectados y de las estimaciones de los ingresos previstos para cubrir dichos gastos...»¹.

En la Constitución española se define el presupuesto con base en su contenido en el artículo 134 numeral 2: «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».

Así mismo, en vías de hacer respetar el principio democrático y de separación de poderes en la elaboración y aprobación de éstos, se consagra en la CE un sistema mixto

en donde el gobierno con base en su legitimación política del poder financiero, elabora y presenta los presupuestos, mientras el Parlamento (Cortes Generales) se encarga de su fiscalización y aprobación.

Esta labor conjunta en la elaboración y aprobación del Presupuesto constituye –como afirma el profesor Rodríguez Bereijo– «una institución básica fundamental en la ordenación jurídica de toda organización política cuya plasmación en los textos constitucionales garantiza el sometimiento del poder financiero al imperio de la Ley, a través del voto de los representantes de los ciudadanos democráticamente elegidos y garantiza, asimismo, el equilibrio constitucional en el reparto o división de poderes característico del sistema democrático...» (Voto particular de la STC 116 / 1994 BOE de 17 de mayo).

Sin embargo, esta división del poder financiero no fue entendida de una manera uniforme a lo largo de la historia constitucional. Famosa es la discusión en la Alemania-Prusia de Bismarck de finales del siglo XIX, en la que juristas de la categoría de Laband, Jellinek y Otto Mayer se preguntaban acerca de la naturaleza jurídica de la Ley de Presupuesto².

Esta polémica que pone de presente la importancia de esta ley en el ámbito político

constitucional y que manifiesta la existencia de la continua lucha entre Parlamento y gobierno –base del principio democrático y de la división de poderes– sería uno de los aspectos más discutidos por especialistas del derecho constitucional, la filosofía del derecho y el derecho financiero.

El hilo conductor de este debate, como afirma el profesor Rodríguez Bereijo, consistía en deducir si el Presupuesto es una ley propiamente dicha –ley de carácter material– o si por el contrario es un mero acto administrativo investido de la formalidad legal –ley formal–.

Esta distinción, y siguiendo los comentarios que el profesor Rodríguez Bereijo hace a la obra de Paul Laband³, determinaba que se considerara a la Ley de Presupuesto como únicamente una circunstancia competencial diferente a las leyes en sentido material que declaran la fijación de un principio jurídico y que resuelve situaciones jurídicas que afectan alguno de los derechos de libertad o propiedad⁴.

Afirma Laband que «El presupuesto no constituye la fuente ni el fundamento legal de los derechos y obligaciones que dan origen a los ingresos y gastos del Estado, que por el contrario, se encuentran en la legislación material o sustantiva de carácter permanente...»⁵.

A su vez el jurista alemán diferencia el Presupuesto de la ley que lo establece y afirma: «El Presupuesto es simplemente una cuenta que se adjunta a la ley que lo fija o establece, en la que “se registra por medio de breves indicaciones cuantitativas, los gastos e ingresos ya producidos o que son de prever”. Por consiguiente, carece de contenido jurídico, pues, “por lo general, el Presupuesto no constituye el fundamento de la obligación jurídica, para obtener ingresos o realizar gastos, sino que, más bien, la presupone y se limita a recoger sus resultados financieros”»⁶.

A pesar de que esta doctrina tenía como fin político⁷ el fortalecimiento de la autoridad gubernativa frente al Parlamento en lo que se refiere a la potestad financiera de la aprobación del Presupuesto, y que lo que quería Laband en ese momento era resolver la coyuntura que se presentaba por la negación del Parlamento prusiano a aprobar los Presupuestos, esta teoría desde un punto de vista meramente jurídico debe ser analizada para dar explicación a la finalidad de los supuestos normativos del presupuesto en nuestros días.

En consonancia con este pensamiento Carl Schmitt, al explicar el concepto formal de ley, afirma que no todo lo acordado por el órgano legislativo siguiendo el procedimiento descrito puede ser considerado como ley, ya que en muchos casos –entre ellos el de la aprobación de la ley de presupuesto– «...se aplican por razones y necesidades políticas, el procedimiento legislativo y la competencia de los órganos legislativos a otros actos del Estado como si fueran legislación...»⁸.

Tal era el caso de las monarquías constitucionales que sólo podían realizar con la cooperación de la Representación popular ciertos actos políticamente importantes como la concesión de tributos, la aprobación del presupuesto, la declaración de estado de sitio, la declaración de guerra, ciertos nombramientos y el otorgamiento del derecho de gracia, entre otros. Para Schmitt estos actos son meros actos políticos, pero que se desarrollan «en forma de ley»⁹.

Aunque en la actualidad ya no se discute si el Parlamento deba o no que participar en la aprobación del Presupuesto, ya que bajo una teoría de división de poderes y de participación democrática acorde con el principio de soberanía popular, el órgano representativo lo debe hacer siempre¹⁰, y la distinción hecha por Laband entre ley

formal y material ya no parece tan clara porque el concepto de Derecho –ley– hoy en día se extiende no solo a las relaciones que se regulan entre particulares y el Estado o entre aquellos entre sí, sino también a las relaciones entre los mismos órganos estatales¹¹.

Se pone de presente que la polémica de la naturaleza jurídica de la ley de presupuesto en la actualidad puede justificarse reconociendo las particularidades y singularidades que dicha ley tiene y que la diferencian de las demás *leyes ordinarias*.

El Tribunal Constitucional español reconoce en la sentencia 27/81 esta particularidad de la ley de presupuestos, pero encontrando el debate de Laband superado en nuestros días: «Esta especificidad de la función parlamentaria de aprobación del Presupuesto *conecta con la peculiaridad de la Ley de Presupuestos, en referencia a cualquier otra Ley. Singularidad que excede la cuestión, en estos momentos superada, del carácter formal o material de esta ley...*».

¿Pero en qué consiste esta singularidad de que nos habla el Tribunal? La respuesta la encontramos dentro de la interpretación jurisprudencial dada en la misma sentencia. En primer lugar, la ley de Presupuesto tiene una categoría especial por ser un instrumento del gobierno en aras de la realización de la potestad financiera¹² y, en segundo lugar y como consecuencia de lo anterior, tiene un carácter particular, porque en la elaboración y trámite de dicha ley el poder legislativo se encuentra limitado *a priori* por la Constitución.

En cuanto al primer aspecto, se reconoce por parte de la doctrina que la ley de Presupuesto como programa de ingresos y gastos debe sustentar la orientación de política económica del gobierno de turno. Esto no puede ser de otra manera en un esquema de derecho en el cual, con base

en la división de poderes, se encarga al ejecutivo la dirección de las políticas económicas y financieras que competen a su administración¹³.

Como afirman los profesores Querrall, Lozano, Casado y Tejerizo en su *Manual*: «En la actualidad [...] la actividad financiera se ha revestido de mucha mayor importancia y eso ha tenido su repercusión en la institución presupuestaria, que registra cada vez más el peso que progresivamente ha ido adquiriendo el poder ejecutivo en la gestión de los asuntos públicos. Así, un proceso que comenzó de hecho bajo la forma de un fortalecimiento del Gobierno en medios y en disponibilidades de personal frente al órgano parlamentario, ha conducido en los momentos presentes a un total predominio del ejecutivo y de la Administración en la vida del Presupuesto...»¹⁴.

En cuanto al segundo aspecto, es decir, el de los límites constitucionales específicos al trámite de la Ley de Presupuesto, se refleja una tendencia también de controlar o limitar la potestad del Parlamento. En primer lugar, en cuanto al contenido material de la ley de presupuestos; en segundo término, en cuanto a la vigencia temporal de la ley –su anualidad–; en tercer lugar, la norma *prohibitiva-permisiva* de modificar tributos; y por último, la particularidad que se presenta con la no aprobación de los presupuestos.

En la actualidad los presupuestos de Laband y Schmitt pueden ser explicados bajo otras circunstancias de índole político constitucional. Han desaparecido las monarquías constitucionales y la mayoría de gobiernos son democráticos. Sin embargo, estas limitaciones realizadas por el constituyente hacen que la polémica se realice ahora en torno a cuál órgano tiene el control sobre el poder financiero e induce a determinar cual es el sentido finalista de dichas

limitaciones. Analicemos, pues, qué interpretaciones jurídicas y jurisprudenciales han conducido el entendimiento de los límites constitucionales de la ley de presupuesto.

II. LÍMITES CONSTITUCIONALES A LA LEY DE PRESUPUESTO

a) Límite al contenido material de la ley de presupuesto

En primer lugar, en tratándose de los límites de la ley de presupuesto se debe analizar lo concerniente al contenido material de dicha ley. La norma constitucional del artículo 134.2 dispone: «Los Presupuestos Generales del Estado [...] 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 los tributos del Estado...».

Sin embargo, a partir de la jurisprudencia que se dio en la Sentencia 84 de 1984, en donde se afirma que «Sean cuales sean las críticas que tanto desde un punto de vista de la corrección técnica como desde la perspectiva de la constitucionalidad puedan hacerse, la inclusión en la ley de presupuestos de normas que no se refieran a la previsión de ingresos y autorización de gastos que constituyen su núcleo, es lo cierto que la inclusión de un precepto como el impugnado ha de ser juzgada como constitucionalmente legítima y técnicamente razonable...»¹⁵.

Esta línea jurisprudencial se mantiene en la Sentencia 76 de 1992 que, haciendo relación a jurisprudencias anteriores del Tribunal, indica que «Tratándose de una ley que no es sólo un conjunto de previsiones contables [...] sino un vehículo de dirección y orientación de la política económica que

corresponde al Gobierno, no sólo puede –y debe– contener la previsión de ingresos y las autorizaciones del gasto, sino que también puede establecer disposiciones de carácter general en materias propias de la ley ordinaria estatal [...] que guarden directa relación con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos en los Presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan».

Así mismo recuerda el Tribunal cómo bajo esta ley es posible enmarcar dos tipos de normas, «un contenido mínimo, necesario e indisponible (STC 65/1987) [...] 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...».

Por último, el Tribunal concluye: «...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, además, su inclusión en dicha ley esté justificada, en el sentido que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno...».

Esta línea de la jurisprudencia se mantiene hasta hoy, como nos informa el profesor Álvarez Conde con la Sentencia 195 de 1994, «...en donde expresamente se indica que “el contenido 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 está constitucionalmente vetada a la Ley de Presupuestos Generales...»¹⁶.

Sin embargo, esta permisibilidad de contenido avalada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha degenerado en que la Ley General de Presupuestos se convierta en una *ley ómnibus* o *ley escoba* que recoge muchas temas o contenidos de diferente índole que se relacionan explícita o implícitamente con el Presupuesto y con el tan abierto criterio de *la política económica del Gobierno*.

Como explica el profesor Álvarez Conde, esta manera de configuración de las leyes de Presupuesto ha derivado en que la mayoría de éstas sean recurridas ante los Tribunales para determinar la conexión que se tenga con la relación de ingresos y gastos. Así mismo se critica que bajo este modelo no se observa claramente el poder de configuración normativa del legislador, ya que se presenta una desviación de poder en favor del Ejecutivo, que regula y que saca provecho del trámite expedito de aprobación del presupuesto para determinar la política económica en diversos aspectos¹⁷.

No obstante lo anterior, para otro sector de la doctrina, como el profesor Rodríguez Bereijo, esta interpretación jurisprudencial ha traído varias ventajas. Él expone cómo una interpretación integral de ley material da posibilidad a que se integren bajo la Ley de Presupuestos normas que estén directamente relacionadas con la relación de ingresos y gastos y que sirvan para dar un mejor entendimiento de la política económica del gobierno.

En el régimen italiano la posición opuesta a la anterior, que no admite que dentro de

las leyes de Presupuesto se adicione nada materialmente relacionado con los criterios económicos del gobierno, ha degenerado en que mediante la Ley de Reforma del Presupuesto del Estado de 1978 se cree un instrumento normativo específico llamado *legge finanziaria*, que es una ley anual paralela a la de Presupuestos, pero que al no encontrarse bajo *la forma* de tal, posibilita y da lugar a añadir criterios de interpretación y normas sustanciales en materia económica y financiera relacionada directamente con la materia del Presupuesto¹⁸.

La posición jurisprudencial de permisibilidad, con relación de contenidos distintos a la relación de ingresos y gastos, se ha mantenido en España hasta la fecha, pero esta misma situación desemboca en que el análisis del contenido debe hacerse también con base en esta diferencia.

Nos estamos refiriendo con lo anterior a la posibilidad que tienen las Cortes de *modificar, examinar o enmendar* los presupuestos –artículo 134.1 CE– que tiene como único límite el consagrado en el numeral sexto del mismo artículo, es decir, que estas modificaciones no deben implicar un aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, ya que si esta situación se presenta se requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.

Si estos dos numerales se analizan teniendo en cuenta la posición jurisprudencial de la diferenciación de normas, las Cortes Generales tendrían la posibilidad de examinar o modificar criterios fundamentales de política económica que no impliquen una disminución de los ingresos o aumento de los gastos.

Aunque, como es lógico, esta situación se puede dar sólo en pocos casos, nada implica que políticas económicas específicas se vean del todo modificadas porque no implican gasto o o disminución de ingreso.

Situaciones de escogencia política de una vía o la otra, que determinarían en todo caso un control del poder financiero del gobierno por parte del Parlamento.

Sin embargo, la generalidad muestra cómo esta potestad de control resulta inocua, ya que en la mayoría de los casos la modificación implica aumento o disminución. De esta manera se verifica cómo ante la gran cantidad de prerrogativas que tiene el gobierno para determinar el contenido de los Presupuestos, los parlamentos sólo cumplirían una labor meramente formal de aprobación de un proyecto dado y redactado por el Gobierno, justificando las opiniones que hicieran Laband y Schmitt en sus días.

b) El Carácter temporal (anual) de la ley de presupuesto

La temporalidad de la ley de presupuesto se reconoce en la misma Constitución (artículo 134.2). La ley de presupuesto tiene un carácter anual¹⁹. Este presupuesto rompe con el principio de duración indefinida que deben tener las leyes. El carácter de duración indefinida de la ley como aspecto fundamental fue puesto de presente en las discusiones que se dieron con posterioridad a la Revolución Francesa, como pone de presente Carl Schmitt: «...En el proyecto de Constitución de los girondinos de 1793 se consagraba en el artículo 4º. que: *les caractères qui distinguent les lois son leur "généralité" et leur "durée indéfinie"*, mientras que los decretos se caracterizaban por su aplicación local o particular y por la necesidad de renovación periódicas ...»²⁰.

Esta primera *característica-límite* de la Ley de Presupuesto se explica con relación al origen político y de control de esta potestad. Sin embargo, en la actualidad, con la aparición y uso regular de las *leyes*

medidas o singulares se produce una crisis de los principios de generalidad y permanencia de las normas. Como explica el profesor colombiano Sierra Porto, «...se pierde en muchas ocasiones la perspectiva temporal, ya que este tipo de normas singulares no pretenden conformar abstractamente y a largo plazo la sociedad con arreglo a principios de justicia, igualdad o valores semejantes, sino antes bien atender a la resolución de problemas concretos y singulares para así intervenir activamente en la dinámica social...»²¹.

El legislativo debe autorizar anualmente los gastos del ejecutivo en un sistema de división de poderes. Sin embargo, hoy en día debido al exceso de contenido material de la ley de presupuesto, este límite temporal se encuentra en entredicho.

Como se pone de presente en debates doctrinales al respecto, el tema del carácter temporal de la ley de presupuesto no es entendido de la misma manera. El problema fundamental radica en que el contenido de las leyes de presupuesto ha aumentado considerablemente, convirtiéndose en una ley omnibus, en una ley escoba que recoge muchas materias.

De esta manera, los que sustentan por una parte el carácter eminentemente presupuestario de la ley como el profesor Martín-Retortillo concluyen que a la ley de Presupuesto se le debe reservar «el carácter [...] fugaz que le depara la Constitución cuando predica su carácter anual...» La posición mayoritaria, sin embargo, en concordancia con la jurisprudencia constitucional al respecto, sostiene la tesis que, si se admite dentro de la ley de presupuestos no sólo estos, sino también las materias que tengan conexión o relación con la previsión de ingresos y gastos, esta anualidad no debe ser exigida.

Así lo pone de presente el profesor Rodríguez Berejío cuando afirma que «...el

carácter temporal depende del contenido dispositivo de cada una de las normas en concreto que se incluyan en el articulado de la Ley de Presupuestos, según la finalidad de esa norma y propósito regulador, y según *la materia* sobre la cual recae...»²². Se aprecia de esta manera que es necesario analizar de qué norma se trata para después fijar su temporalidad.

c) Prohibición de crear tributos, permisión de modificarlos

Se consagra en la norma del numeral séptimo del artículo 134 el límite a la posibilidad del Parlamento de crear tributos por medio de la ley de Presupuesto, pero también la permisión de «*modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea*».

Esta norma ha dado lugar a un amplio debate doctrinario, producto de la solución jurisprudencial que se da en la sentencia 27 de 1981²³; en esta, como resume el profesor Rodríguez Berejío, «se admite como constitucionalmente legítimo no sólo la modificación de los tributos mediante la Ley de Presupuestos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea, sino también *hacer adaptaciones del tributo a la realidad o adecuaciones circunstanciales del tributo* aun cuando la ley tributaria no haya habilitado expresamente a la Ley de presupuestos...»²⁴.

Esta posición del Tribunal ha sido criticada por muchos autores, ya que podría dar margen a una amplitud que, como advierte Rodríguez Berejío, «...podría ir desde la modificación de los tipos de gravamen hasta modificaciones de elementos que intervienen en la determinación o en la fijación de la cuantía de la deuda tributaria (véase, como ejemplo el caso de la reducción de las bonificaciones y exenciones tributarias de la

contribución urbana de las viviendas de renta limitada que se planteaba en la STC 6 de 1983)...».

Este temor que se sustenta sobre las bases del principio de legalidad tributaria²⁵ y las objeciones que se tienen de convertir la ley de presupuestos en un *cajón de sastre* —que incluya diversidad de temas— tiene un trasfondo eminentemente político.

La discusión de la Ley de Presupuestos en la actualidad se convierte en el principal mecanismo de los parlamentarios y partidos para conseguir prebendas o beneficios a cambio de la aprobación. El temor que se tiene es que entre más poder tengan los Parlamentos para modificar de una u otra manera, en este caso mediante la adaptación del tributo a la realidad, la Ley de Presupuesto o el proyecto político-económico del gobierno, más tendría que ceder el gobierno en su negociación.

d) La no aprobación del presupuesto, moción de censura implícita

Por último, nos vamos a referir a este límite consagrado en el numeral cuarto del artículo 134 y que determinan nuevamente el carácter particular de la ley analizada. El numeral dispone: «Si la ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos».

Esta norma, que como función práctica conlleva el evitar que en situaciones como el rechazo de los Presupuestos por las Cámaras, la *retirada* del proyecto de Presupuestos por parte del Gobierno, la falta de acuerdo político en la aprobación o simplemente el desinterés o desidia de gobierno en la presentación o del Parlamento en la aprobación, se llegue a la situación extrema

en que se encontraba el canciller Bismarck de no tener Presupuestos.

Esta cuestión, sin embargo, ha sido materia de debate porque en todo caso la prorroga de los presupuestos conlleva en determinados casos –como el de la no aprobación por parte del Parlamento– la pérdida de un proyecto económico determinado que ya no es sustentable bajo los presupuestos anteriores²⁶.

Este caso se presentó recientemente en España, con la no aprobación de los Presupuestos de 1996 por parte del Parlamento al gobierno de Felipe González. Esta situación, que como se advertía en el acápite anterior, se deriva de circunstancias políticas que envuelven la aprobación de la Ley de Presupuestos, hace que se llegue a pensar que a pesar de los innumerables límites y obstáculos con que cuentan los Parlamentos a la hora de debatir y aprobar los Presupuestos, se convierten estas discusiones, especialmente en los países con forma de Estado parlamentario, en una herramienta eficaz para hacer un control político al gobierno de turno.

Con esto queremos expresar que se utilice la no aprobación de los Presupuestos como una moción de censura que implícitamente hacen los parlamentos al gobierno, ya que debido a la importancia de la ley, la no aprobación sería un voto de desconfianza con la consecuencia inmediata de disolución de las Cortes y llamada a elecciones.

Así se ha entendido en Italia, y en el caso español se llegó en definitiva a la misma conclusión. Sin embargo, como esta circunstancia no se encuentra específicamente reglamentada constitucionalmente, en los artículos correspondientes a la moción de censura o de cuestión de confianza o en el 115 CE de disolución anticipada de las Cortes, encontramos entonces que en la actualidad empieza a hacer carrera una

*costumbre constitucional*²⁷ que deja insospechadas consecuencias y lagunas por resolver²⁸.

CONCLUSIÓN

El contenido de la Ley de presupuestos y su extensión por vía jurisprudencial a temas concretos de política económica y de la adaptación del tributo a la realidad, presupone la incorporación de materias sustantivas relevantes dentro de la Ley de Presupuesto que hace que se supere la concepción de mera enumeración de gastos e ingresos –ley formal de Laband–. Sin embargo, y en segundo término, esta incorporación presupone una mayor conflictividad entre Parlamento y Gobierno en el tema de la anualidad de la aprobación de los Presupuestos y de la prórroga de estos. Aunque se prevea una tendencia constitucional a dar mayores poderes al ejecutivo en la temática de la Ley de Presupuestos, la extensión de materias sustantivas dentro de la ley hace que los parlamentos tengan plenas facultades para someter la política económica de los gobiernos a su control. Esta situación se constata en la posibilidad de modificación de las medidas sustantivas que no impliquen aumento o disminución del gasto, y especialmente, en la posibilidad de establecer una moción de censura implícita con la no aprobación de los presupuestos por parte de los parlamentos.

GONZALO RAMÍREZ CLEVES

Abogado de la Universidad Externado de Colombia.
Doctorando en Derecho Constitucional,
Universidad Complutense de Madrid.

1. Definición de NEUMARK referenciada en: JOSÉ JUAN FERREIRO LAPATZA. *Curso de Derecho Financiero Español*. Madrid: Marcial Pons, 1999, p. 288.

2. PAUL LABAND. *El derecho presupuestario*. (Introducción: Alvaro Rodríguez Bereijo). Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1979, p. ix.

3. *Ibidem*.

4. *Ibid.*, p. lv. Sin embargo, como constata CARL SCHMITT esta posición puede ser criticada: «El interés capital de la literatura jurídico-política se movía en derredor a la distinción política entre Ley y Ordenanza (ley: poder de la representación, ordenanza, poder del rey). Se intentaba “regular por ley todas las colisiones del Poderes público con persona y propiedad...”» (CARL SCHMITT. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza, 1996, p. 157). El concepto material de la ley que pone límites a la libertad y a la propiedad se debe a que la burguesía de la época luchaba en esencia por la protección de estos valores contra la monarquía: la definición del momento en las mismas palabras de SCHMITT sería «ley igual a límite a la libertad o propiedad». Este pensamiento era el triunfo de la burguesía sobre la monarquía, ya que se pone el límite al absolutismo de requerir que cualquier trámite o decisión que se refiere a la propiedad y a la libertad debía ser tramitado por la representación popular. Se mezcla de esta manera, entonces, el sentido político con el del Estado derecho propio de la ley. Sin embargo, SCHMITT llama la atención sobre que esta conclusión es a todas luces falsa: «No puede ser la esencia de la Ley el invadir la libertad y la propiedad privada, pues todos los demás actos posibles –permitidos y no permitidos– las invaden...» (*Ibid.*, p. 158).

5. PAUL LABAND. *El derecho presupuestario*, Cit., p. li.

6. *Ibid.*, p. lvi.

7. En el nacimiento de esta tesis de la Ley de Presupuesto como ley formal, se observa, en efecto, la estrecha conexión que guardó con particulares problemas políticos-constitucionales surgidos en la monarquía prusiana unos años antes. En síntesis, consistieron en la negativa del Parlamento a aprobar los Presupuestos que le fueron presentados por el gobierno del canciller BISMARCK, quien valiéndose de una laguna constitucional que dejaba sin resolver el problema, entendió que éste se convertía en una cuestión de poder, y ante la necesidad de que el Estado siguiera funcionando, sobre todo estando en guerra con Austria, siguió realizando gastos sin la aprobación parlamentaria, gobernando entre 1862 y 1866 sin presupuestos. JUAN MARTÍN QUERALT, CARMELO LOZANO SERRANO, GABRIEL CASADO OLLERO y JOSÉ MARÍA TEJERIZO LÓPEZ. *Curso de derecho financiero y tributario*. Madrid: Tecnos, p. 716.

8. CARL SCHMITT. *Op. cit.*, p. 153.

9. *Ibid.*, p. 154.

10. Sin embargo, nótese cómo la Constitución española prevé el caso en que los presupuestos no sean aprobados por el Parlamento en el numeral cuarto del artículo 134: «Si la ley de presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos»¹¹.

11. JUAN MARTÍN QUERALT *et alii*. *Op. cit.*, p. 716.

12. El tribunal lo afirma de la siguiente manera: «Se trataría de salvar la cualificación de la Ley de Presupuestos como vehículo o dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno, cuando elabora el Proyecto y en la que participa el Parlamento en función peculiar...». (Sentencia 27/81 f.j 1).

13. Sin embargo, hay que añadir que tanto los procesos de descentralización como los compromisos o acuerdos políticos internacionales han dejado en buena parte debilitado el principio de que el manejo de la política económica y financiera la llevan los gobiernos nacionales. Buen ejemplo de esto es el manejo de la política monetaria y cambiaría en la Unión Europea, que pasa a estar manejada por los entes Comunitarios desde la firma del Tratado de Maastricht.

14. QUERALT *et alii*. *Op. cit.*, p. 751.

15. Referenciada en ENRIQUE ÁLVAREZ CONDE. *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos, 1999, p. 228.

16. *Ibid.*, p. 229.

17. *Ibidem*.

18. En los últimos tiempos, también en España se ha utilizado la técnica de elaborar una ley aparte de los presupuestos para saltarse de esta manera los obstáculos que impone la Constitución a la Ley de Presupuesto. Se trata de las llamadas Leyes de Acompañamiento que según MARTÍNEZ LAGOS tienen una relación directa con las leyes financieras italianas. En España se aprobaron cuatro leyes de acompañamiento hasta que en 1996 se devolvió al Gobierno el proyecto de ley correspondiente junto al Proyecto de Ley de Presupuestos. Estas leyes, como lo manifiestan los profesores MARTÍNEZ LAGOS y RODRÍGUEZ BEREIJO, no vienen sino a crear más confusión y van en contra del principio de seguridad jurídica, además de que se constituyen en una auténtica burla constitucional ya que lo que pretenden es obviar los obstáculos que se dan en la Constitución a las Leyes de Presupuesto. (MIGUEL ÁNGEL MARTÍNEZ

LAGO. *Ley de Presupuesto y Constitución*. Madrid: Trotta, 1998, p. 139 y ALVARO RODRÍGUEZ BERÉJO. “Jurisprudencia Constitucional y Derecho Presupuestario: Cuestiones resueltas y temas pendientes”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º. 44 (mayo-agosto de 1995) p. 53.

19. El artículo 134. 2 dice exactamente lo siguiente: «Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual...».

20. CARL SCHMITT. *Teoría de la Constitución*, Cit., p. 151.

21. HUMBERTO SIERRA PORTO. *Concepto y tipos de Ley en la Constitución colombiana*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1998, p. 107.

22. LORENZO MARTÍN-RETORTILLO y ALVARO RODRÍGUEZ BERÉJO. *La Ley de Presupuestos Generales del Estado*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales (*Cuadernos de Debates* N.º. 16), 1989, p. 32.

23. Un estudio detallado sobre esta temática se puede encontrar en el libro de MARTÍNEZ LAGO en el acápite 2.3 sobre El contenido prohibido de la Ley de Presupuestos: Creación de tributos o modificación de los mismos sin cobertura habilitante previa y regulación de materias inconexas respecto al plan financiero estatal. MIGUEL ÁNGEL MARTÍNEZ LAGO. *Ley de Presupuesto y Constitución*, Cit., pp. 74-108.

24. ALVARO RODRÍGUEZ BERÉJO. “ El Sistema tributario en la Constitución”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º. 36 (septiembre-diciembre de 1992). La sentencia expresa lo siguiente, en el fundamento jurídico segundo: «La conclusión del debate, plasmada en el texto a cuyo examen nos contraemos, parece significar una cierta solución de compromiso que, en tanto prohíbe indiscriminadamente la creación de tributos en la Ley de Presu-

puestos, permite su modificación, aunque se trate de alteraciones profundas del impuesto, siempre que exista una norma adecuada que lo prevea y, en todo caso, no obsta a un tratamiento en la ley presupuestaria de mera adaptación del tributo a la realidad».

25. El principio de *legalidad tributaria* o de reserva de ley consiste, como lo expresa el profesor RODRÍGUEZ BERÉJO: «en que ningún tributo puede ser establecido o impuesto sin ley (*nullum tributum sine lege; no taxation without representation*) formulado expresamente en el artículo 31.3 CE y en el artículo 133.1 y 3 CE...» (ALVARO RODRÍGUEZ BERÉJO. “ El Sistema tributario en la Constitución”, Cit., pg. 27)

26. El profesor FRANCISCO ESCRIBANO nos expone la problemática que se presenta con la prórroga y la utilización del Decreto-Ley para paliar los efectos nocivos de un presupuesto idéntico al del año anterior: «...la propia existencia del Decreto-ley de Prórroga sólo puede ser la consecuencia de un intento de ir más allá, de encontrar una fórmula que haga frente a las consecuencias de una prórroga que, por sus propias limitaciones, no puede sino extender en el tiempo la vigencia de la norma presupuestaria aprobada por el ejercicio anterior ...» FRANCISCO ESCRIBANO. “La disciplina de la prórroga de Presupuestos”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º 50 (mayo-agosto 1997) p. 118.

27. Costumbre constitucional o convención constitucional: surgen del acuerdo entre los sujetos intervinientes en el proceso político, no se encuentran normativamente regladas y se van repitiendo en el tiempo.

28. Por ejemplo, el caso de la promulgación de un Decreto-Ley justificado por esta circunstancia, o la no disolución de las Cortes a pesar de la desconfianza de las políticas, entre otros.