

ALEJANDRO MENÉNDEZ MORENO: *La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado*. Valladolid, Lex Nova, 1988.

SALVADOR MONTEJO VELILLA

No podía faltar en esta Revista una referencia a la obra recientemente publicada por el profesor MENÉNDEZ MORENO sobre la *Configuración Constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado*. Dos notas deben destacarse, a nuestro juicio, de este trabajo. En primer lugar, aborda el análisis sistemático del artículo 134 con la profundidad y rigor que son habituales en MENÉNDEZ MORENO. El Derecho Comparado, los precedentes históricos y una exhaustiva selección de trabajos doctrinales sustentan en cada epígrafe los razonamientos del autor. En segundo lugar, no se trata de un análisis sucesivo de los distintos apartados del artículo 134 de la Constitución, sino que se intenta con éxito examinarlos conjuntamente. En particular, el contenido de las Leyes de Presupuestos es estudiado desde la perspectiva de las especialidades procedimentales de su tramitación y a la inversa éstas en consideración a los límites de aquél.

Dos son, también, las ideas que dan cohesión y fundamento a la obra. La primera tesis es que la Ley de Presupuestos es una Ley ordinaria. Las especialidades en su tramitación y las limitaciones de su contenido no impiden que se trate de una ley, y una ley ordinaria revestida de la potestad de innovar el Ordenamiento y afectar a los derechos y deberes de los ciudadanos.

En este sentido, dice ALEJANDRO MENÉNDEZ que ni la regulación constitucional del contenido necesario, ni la predeterminación de los Presupuestos ponen en duda el valor normativo de las leyes

que los aprueban, ni su semejanza básica con las demás normas legales.

Por otra parte, en el libro se invoca el carácter vinculante del párrafo 2 del artículo 134 de la Constitución, en especial por lo que se refiere al contenido de las Leyes de Presupuestos. La obligación de consignar la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado sirve de criterio para solucionar muchos de los problemas planteados en la obra.

Con estas premisas, el trabajo se estructura en tres partes bien definidas: Contenido de las Leyes de Presupuestos, elaboración y modificación de las Leyes de Presupuestos y valoración global de la configuración de las Leyes de Presupuestos en la Constitución, que se corresponden con los Capítulos II, III y IV.

En el Capítulo II estudia ALEJANDRO MENÉNDEZ el contenido positivo y negativo de las Leyes de Presupuestos. Creemos que es muy acertado el tratamiento que se hace de los ingresos públicos. En efecto, es habitual afirmar que los ingresos incluidos en el Presupuesto son una mera estimación, sin contenido obligacional alguno. Frente a ello, las Leyes de Presupuestos pueden modificar tributos cuando una Ley tributaria sustantiva lo haya autorizado.

En segundo lugar, dice MENÉNDEZ MORENO, con respecto a otros ingresos no tributarios y, por ejemplo, con respecto del crédito público que resulta muy dudoso sostener que las Leyes de Presupuestos se limiten, digamos matemáticamente, a prever su cuantía. Es evidente, concluye, que en materia de deuda pública las Leyes de Presupuestos deciden el montante de emisión de la misma cada año —al margen de la vinculación al mandato constitucional del artículo 135.2— determinando, y no simplemente calculando, la cuantía de los ingresos a obtener por este concepto.

En la línea argumental que inicia MENÉNDEZ MORENO podríamos llegar aún más lejos y preguntarnos sobre el mero carácter estimativo de los estados de ingresos. Es lugar común el afirmar que los estados de ingresos tienen el valor de un cálculo numérico sin otras vinculaciones jurídicas. Consecuencia de lo anterior es que incluso no se admitan en la tramitación parlamentaria las enmiendas que

pretenden modificar los estados de ingresos porque se consideran meras estimaciones. Creemos, sin embargo, que los estados de ingresos tienen una trascendencia sustantiva en los Presupuestos.

Es cierto que son una estimación, pero también lo es que de ella derivan importantes consecuencias. Una estimación optimista puede ser una forma de encubrir el déficit presupuestario. Por ello, las enmiendas que pretenden rectificar los estados de ingresos debían ser admitidas. Las exposiciones de motivos de las leyes carecen también de fuerza jurídica inmediata y, sin embargo, son enmendables.

Estudia, a continuación MENÉNDEZ MORENO las relaciones entre las Leyes que aprueban los planes y las Leyes de Presupuestos. Tiene razón cuando dice que el silencio constitucional debe reconducirse al problema de la configuración general de las fuentes del Derecho. La consecuencia será que ante la identidad de rango el único criterio jerárquico será el que deriva del aspecto temporal. La Ley de Presupuestos posterior puede derogar a la Ley del Plan y a la inversa.

El contenido preceptivo de las Leyes de Presupuestos, la totalidad de gastos e ingresos del sector público estatal, sirve al autor para solucionar un problema no resuelto normativamente, el alcance de la prórroga presupuestaria. Sólo los gastos e ingresos y las normas de la parte dispositiva dirigidas a dar explicación y sentido a las previsiones de ingresos y gastos se verán afectados por la prórroga. Las demás normas que integran la parte dispositiva y que sólo de manera indirecta tienen relaciones con los ingresos y gastos no serán objeto de prórroga, puesto que no forman parte de la «totalidad de los ingresos y gastos» que integran el contenido preceptivo de los Presupuestos.

Esto no significa que esas normas, sólo formalmente presupuestarias, tengan una vigencia anual. Dependerá de la vocación de permanencia limitada o indefinida que los anime.

Como señala MENÉNDEZ MORENO, la materia no estrictamente presupuestaria —esto es, la que no se refiere a los gastos e ingresos ni a la parte dispositiva destinada a explicarlos—, contenida en las

Leyes de Presupuestos, es una materia regida por los caracteres comunes u ordinarios de la regulación por ley, con lo cual lo regulado sin límite temporal no decae en su vigencia con el cumplimiento del período temporal previsto para la materia propiamente presupuestaria de la Ley; y, por el contrario, la materia no presupuestaria regulada con límite temporal, no se ve afectada por la prórroga del Presupuesto.

La limitación contenida en el párrafo 7 del artículo 134 que impide a la Ley de Presupuestos crear tributos y modificarlos, salvo que una ley sustantiva lo autorice, es valorada negativamente en la obra.

En primer lugar, la redacción de este precepto es complicada, resulta difícil distinguir entre creación y modificación, más aún cuando el Tribunal Constitucional ha introducido un nuevo concepto, el de adaptación.

En segundo lugar, tampoco se entiende que no se deje decidir al Parlamento el debate de cualquier medida legislativa. Por otra parte, el fin perseguido de evitar las modificaciones globales del sistema tributario mediante las leyes de Presupuestos es alcanzable por otra vía. De nuevo si el párrafo 2 del artículo 134 dice que los Presupuestos Generales del Estado incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal está «dibujando el contenido de la Ley que los aprueba y condicionando, sin duda limitativamente, el alcance de su capacidad para regular la materia tributaria».

En esta misma línea de razonamiento debe entenderse que una correcta interpretación del principio de seguridad jurídica reconocido en el artículo 9.3 de la Constitución conduce al encuadramiento de las normas tributarias en sus propios cuerpos legales y no de manera indiscriminada en las Leyes de Presupuestos.

Otra de las cuestiones que plantea MENÉNDEZ MORENO, en relación con el contenido de las Leyes de Presupuestos, es la incontenible presencia en los últimos ejercicios de multitud de normas no presupuestarias en la parte dispositiva de las Leyes de Presupuestos. Es cierto que el Tribunal Constitucional ha mantenido un criterio excesivamente generoso sobre la materia. Tiene razón el autor cuan-

do dice que no parece justificado, que la materia regulada por dichas leyes desborde lo relativo a las «previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los Presupuestos», y pueda ocuparse de algo tan inconcreto y desde luego distinto, como lo que el Tribunal Constitucional llama «criterios de política económica general». Una vez más, la correcta interpretación del párrafo 2 del artículo 134 de la Constitución debía servir para limitar no sólo positivamente, sino también negativamente el contenido de las Leyes de Presupuestos. Sólo las normas relacionadas con la «totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal» deben ser cobijadas en la parte dispositiva de las Leyes de Presupuestos.

El Capítulo III del libro, estudia el proceso de elaboración y modificación de las Leyes de Presupuestos. Se estudian con detalle la elaboración del Proyecto de Presupuestos, su presentación ante las Cámaras y el trámite parlamentario consiguiente.

La conclusión, a nuestro juicio más importante, a la que llega el autor es que el apartado 7 del artículo 134 de la Constitución, que como es sabido establece determinadas limitaciones en materia tributaria, no se justifica por la especial posición del Gobierno en el procedimiento de elaboración y modificación de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado (párrafos 5 y 6 del artículo 134), «sino que es más probable que estos apartados pretendan sobre todo preservar el equilibrio del ejercicio presupuestario, en curso, y que el artículo 134.7 deseara evitar las sistemáticas e históricamente trascendentales reformas tributarias realizadas mediante el inidóneo instrumento de las Leyes de Presupuestos».

El trabajo concluye reiterando la afirmación inicial sobre el carácter ordinario de las Leyes de Presupuestos, extremo éste sobre el que, a veces, parece dudar el propio artículo 134.

Debemos terminar esta reseña subrayando el valor de la obra comentada. El autor ha huido del análisis formal para partir del artículo 134, párrafo 2, de la Constitución, y sustentar en un mandato el edificio presupuestario. El resultado es un estudio coherente de obligada lectura para todos aquellos que se preocupan de los temas presupuestarios.