

LOS EFECTOS DE LA LEY DEL PRESUPUESTO SOBRE EL GASTO PÚBLICO EN DEFENSA

Doctor Eusebio González García
y José Antonio Chamorro y Zarza
Universidad de Salamanca.

Introducción

Abordar el tema objeto de este trabajo, los efectos que producen las Leyes de Presupuestos sobre los gastos de Defensa, implica indefectiblemente partir de la consideración de esta cuestión desde un plano general, es decir, cuáles son los efectos de las Leyes de Presupuestos sin referencia a un tipo concreto de gasto.

Un planteamiento correcto en torno a los efectos de las Leyes de Presupuestos no puede desconocer que para poder siquiera formular el tema objeto de examen en tales términos ha sido necesario recorrer un largo camino que, doctrinalmente, tiene sus orígenes en la vieja polémica, de cuño germánico, sobre la naturaleza jurídica de la Ley del Presupuesto (1). Esta polémica, que como es sabido se enconó a mediados del siglo pasado, al cruzarse intereses políticos de largo alcance sobre el papel que correspondía jugar a Prusia en el concierto europeo, partía de la consideración unitaria del Presupuesto como acto administrativo, al que en parte por su importancia y en parte por tradición, se recubría de la forma de ley. No teniendo el presupuesto más que la apariencia externa de ley, era lógico que dentro de esta concepción se considerase al presupuesto como una ley meramente formal.

El correr de los años, las depuraciones doctrinales posteriores y, sobre todo, la expansión de las ideas anteriores a latitudes ajenas a las que le dieron vida, introdujeron cambios importantes tanto en la discusión teórica como en la aplicación de la Ley del Presupuesto. El más importante de esos cambios fue la distinción, avalada por la doctrina e incorporada por varias legislaciones, entre el valor que cabía atribuir a la Ley del Presupuesto según fuera referido a los gastos o a los ingresos. Respecto a los primeros, con distintos matices, que van desde la teoría del acto condición a las leyes de aprobación, se consideraba que la Ley del Presupuesto jugaba el papel de una autorización de gasto confe-

(1) LABAND, P.: *El Derecho Presupuestario*. Madrid, 1979. RODRÍGUEZ BEREJO, A.: *El Presupuesto del Estado*, pp. 39 y siguientes. Madrid, 1970. GONZÁLEZ GARCÍA, E.: «Introducción al Derecho Presupuestario», pp. 241-246, *EDERSA*. Madrid, 1973. «La Ley del Presupuesto en la Constitución española de 1978» en *PGP*. 1979 y «El articulado de las Leyes anuales de Presupuestos», *ibidem*. 1985. MENÉNDEZ MORENO, A.: *La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos*, Valladolid, 1988. SIMÓN ACOSTA, E.: «La legge tributaria», en *Tratatto di Diritto Tributario*, I, pp. 532 y siguientes.

rida por el Legislativo al Ejecutivo. En cuanto a los ingresos, la Ley del Presupuesto era un mero cálculo contable. Esta última tesis, que con diferentes e importantes fisuras en su andamiaje conceptual, puede considerarse en buena parte vigente, ha sufrido tan duras críticas en los últimos años, que es relativamente fácil presagiar su decadencia.

En efecto, ha sido la propia debilidad de los argumentos sobre los que se apoyaba la concepción de la Ley del Presupuesto como ley únicamente en sentido formal, junto a la convicción generalizada de la escasa utilidad de la distinción entre ley en sentido formal y ley en sentido material, los puntos básicos sobre los que se alza una nueva concepción de la Ley del Presupuesto, que pretende dotar de valor unitario (valor de ley) al proyecto de ley presentado por el Gobierno para su aprobación por las Cortes, tanto en lo que se refiere a sus disposiciones sobre gastos como sobre ingresos.

La Ley del Presupuesto como ley en sentido formal

Como es sabido, la controversia sobre la naturaleza jurídica de la Ley del Presupuesto tuvo su origen en Alemania, a raíz de la publicación de los primeros textos constitucionales de Baviera, Würtemberg, Baden y Essen. La concurrencia de estos dos hechos, es decir, que el problema se plantease en Alemania y precisamente con ocasión de introducir en ese país las ideas liberales a la sazón imperantes en Europa, presta a la polémica un interés y trascendencia que no pueden pasar inadvertidos (2).

Importa destacar el dominio en la doctrina alemana de la época de una visión autoritaria de la actividad administrativa, consecuencia de la prolongada supervivencia de los principios informadores del Estado absoluto dentro del Derecho Administrativo alemán (3). De suerte que encontrándose la actividad financiera regulada por el Derecho Administrativo, no puede sorprender que ésta viniera considerada en el mismo plano que la actividad de policía, expresión, en último término, de una potestad financiera de la Administración, que daba vida a una relación de supremacía. Por tanto, aun afirmándose la necesidad de que la actividad financiera se desarrolle dentro del marco de la ley, ésta era simplemente una envoltura que quedaba en un segundo plano frente a la actividad administrativa subyacente, pero fundamental, a través de la que el Estado atendía a sus necesidades y procuraba la cobertura de las mismas. De donde deriva que dentro de este ámbito la ley venía a convertirse en una especie de autorización general dirigida a los órganos ejecutivos, para que éstos desarrollaran la potestad financiera. Por consiguiente, era esta potestad, en nada distinta de la administrativa general, el centro del sistema (4).

Pero al mismo tiempo, el principio de separación de poderes y el nacimiento del moderno Estado de Derecho traen consigo, junto a la sumisión de la actividad administrativa a la ley, un doble orden de consecuencias de la mayor importancia para el tema objeto de nuestro estudio: la primera, que son actos administrativos los realizados por un órgano administrativo; la segunda, que son actos legislativos los emanados del poder Legislativo.

(2) VITAGLIANO, G.: *Il contenuto giuridico della legge del bilancio*. Roma, 1910.

(3) MAYER, O.: *Derecho Administrativo alemán*, tomo II, pp. 185 y siguientes. Buenos Aires, 1950.

(4) PÉREZ DE AYALA, J. L.: «Potestad administrativa y relación jurídica», *RDFHP*. 1969.

A partir de las ideas anteriores, ¿qué significa decir que el Presupuesto debía venir establecido por ley?, o lo que es lo mismo: ¿qué efectos produce la Ley del Presupuesto?

Durante muchos años, al responder las anteriores preguntas, la doctrina suele situarse a uno u otro lado de la conocida distinción entre ley en sentido formal y ley en sentido material, de raíz escolástica, pero popularizada por Stockmar y, sobre todo, por Laband. Este último autor, al hilo de una animada disputa política, que enfrentó durante tres largos años al canciller Bismarck con la Cámara Baja, se planteó el significado de la expresión «el Presupuesto debe venir establecido por ley», contenida en el artículo 99 de la Constitución prusiana.

Para Laband la respuesta era clara, sólo nos encontramos ante una verdadera ley (material) cuando la norma regula situaciones o hechos a cuya realización se conectan la producción de determinados efectos jurídicos. Es así que con la Ley del Presupuesto no se producen esos efectos jurídicos, luego la Ley del Presupuesto será ley por la forma en que ha sido emanada, pero realmente es un acto administrativo, y decir que «el Presupuesto debe venir establecido por ley» equivale a afirmar que «el Presupuesto debe venir establecido con la misma forma que una ley o a través de la vía legislativa» (5).

En la misma línea de pensamiento Jellinek precisaría que el Presupuesto no contiene normas jurídicas, porque su objeto no es limitar las esferas de libertad de los distintos sujetos, sino poner en movimiento la legislación financiera a la sazón vigente, con lo que el acto de aprobación presupuestaria reviste el carácter de una condición jurídica.

La recepción en Italia, Francia y España de esta teoría, que en líneas generales en buena parte permanece (6), supuso la introducción en ella de toda una serie de matizaciones necesarias para permitir el desarrollo de la misma idea en un ámbito jurídico diverso. Una vez introducidos esos retoques, la tesis sobre el carácter formal de la Ley del Presupuesto quedó asentada sobre dos ideas fundamentales: primera, la distinción entre el documento presupuestario base y la ley de autorización que sobre él recae; segunda, la atribución de distinto valor jurídico a esa ley de autorización, según que vaya referida a los gastos (en cuyo caso constituye un límite máximo), o a los ingresos (suponiendo en tal caso un mero cálculo, salvo en la hipótesis de que la vigencia de las leyes tributarias sea anual).

En consecuencia, dentro de esta concepción, la Ley del Presupuesto sigue siendo una ley vinculada a la legislación financiera preexistente, y a través de ella no pueden introducirse nuevos gastos ni nuevos ingresos. En definitiva, la Ley del Presupuesto de ley sólo tiene la forma, siendo su objeto facilitar al Parlamento el control sobre la actividad financiera del Gobierno y no establecer normas jurídicas de carácter general.

(5) LABAND, P.: *Le Droit Public de l'Empire allemand*, tomo VI, p. 269, París, 1904.

(6) Esta teoría ha sobrepasado las fronteras europeas y pervive en muchos países iberoamericanos. Compárese por ejemplo, la ejecutoria de la SCJN de México de 28 de mayo de 1998 y los excelentes comentarios que a la misma dedican GÓNCORA, G. D. y ALVARADO, M. J.: en *Revista Institucional de Investigación Jurídica*. 1999. A este propósito, y en apoyo de la tesis minoritaria sostenida por los referidos autores, no estará demás recordar que ya en el lejano 1966 el Tribunal Constitucional alemán había dicho: «El Tribunal ha determinado que de la elección de la forma de ley se deriva la licitud de los controles constitucionales que están previstos frente a las leyes».

La Ley del Presupuesto como ley ordinaria

La tesis de la Ley del Presupuesto como ley ordinaria (formal y material) es, al menos, tan vieja como su concepción de ley meramente formal. En el siglo XIX, excelentes juristas como Zorn, Haenel o Majorana, entre otros, pusieron las bases de esta teoría. Sin embargo, así como la tesis formalista pronto fue recibida en los distintos Derechos positivos, hasta época relativamente reciente no se ha abierto paso la tesis del valor formal y material de la Ley del Presupuesto, debido no sólo a su aguda crítica a la concepción formal de la Ley del Presupuesto, sino fundamentalmente por la propia coherencia interna de esta construcción. En la exposición que sigue trataremos de acomodarnos a esta línea de pensamiento, distinguiendo entre la crítica a las tesis formalistas y la posterior reelaboración positiva de esa crítica por parte fundamentalmente de la doctrina germano-italiana.

Frente a la construcción de Laband, se ha dicho por los propios seguidores de la tesis formalista que no cabe caracterizar a la Ley del Presupuesto por su contenido, porque es evidente que una misma ley puede tener diversos contenidos, y junto a meras instrucciones administrativas es frecuente encontrar verdaderas normas jurídicas (7).

Frente a la aportación de Jellinek, se afirma que no cabe encajar la Ley del Presupuesto dentro de la teoría de los actos condicionados, por la sencilla razón de que faltan los elementos técnicos suficientes para encontrarnos ante tal categoría jurídica. En primer lugar, no hay hecho futuro e incierto, pues la Ley del Presupuesto debe aprobarse en el plazo constitucionalmente previsto; y, en segundo término, el acto de aprobación tampoco puede decirse que sea ajeno a la voluntad de las partes.

Finalmente, frente a la ulterior reconstrucción italo-francesa de la tesis formalista, se han opuesto una larga serie de argumentos, que vamos a intentar sistematizar en cuatro grandes bloques temáticos.

En primer lugar, se observa que no cabe distinguir entre el denominado «documento presupuestario» y el acto de su aprobación. Ese documento del que habla la doctrina criticada no es otra cosa que el proyecto de Ley del Presupuesto.

En segundo término, se advierte que no es correcto hablar de «autorizaciones», pues el Parlamento no examina un acto acabado al que sólo falte su refrendo, sino un proyecto de ley, frente al que, con algunas limitaciones derivadas de las especiales características del proyecto, los parlamentarios desarrollan las facultades ordinarias de examen, enmienda y aprobación, propias del poder Legislativo (artículo 134.1 Constitución española). Aunque tampoco puede olvidarse, razonando sobre el Derecho positivo español, que el artículo 66.2 Constitución española sitúa la aprobación de la Ley del Presupuesto a caballo del ejercicio de la potestad legislativa y del control de la acción del Gobierno (8).

En tercer lugar, no es fácil comprender la posición del sector doctrinal que considera la Ley del Presupuesto como ley meramente formal, tratando así de negar la posibilidad de

(7) JEZE, G.: *Principios generales del Derecho Administrativo*, p. 67. Buenos Aires, 1948 y ROMANO, S.: *Principi di Diritto Costituzionale Generale*, pp. 275 y 293. Milán, 1947.

(8) Sobre las relaciones entre los artículos 66.2 y 134.1 de la Constitución española, véase GONZÁLEZ, GARCÍA, E.: «La Ley del Presupuesto en la Constitución española de 1978», *PGP, obra citada*.

que a través de ella se modifique el Derecho vigente, pues es claro que al no quedar excluida ninguna materia del ámbito de la ley, aunque la Ley del Presupuesto fuera esa pretendida ley formal, podría no obstante modificar (salvo expresas limitaciones constitucionales) la legislación financiera en vigor (9).

Finalmente, es necesario destacar la escasa utilidad que reviste la distinción entre la ley en sentido formal y ley en sentido material. La ley se distingue de cualquier otro acto normativo por emanar del poder Legislativo en el ejercicio de las específicas atribuciones que le son conferidas por la Constitución. Es la misma idea que recoge F. de Castro en su conocida definición de la ley como «norma emanada directamente del poder soberano, reveladora de un mandato respecto a la organización jurídica de la nación». En ese sentido, no se ve qué elemento nuevo o qué luz pueda aportar la distinción entre la ley en sentido formal y ley en sentido material. Todo ello al margen de la falta de sanción legal de dicha distinción, pues mientras no se demuestre lo contrario «las leyes sólo se derogan por otras leyes posteriores», no constando si la ley en cuestión habrá de ser formal o material, ni la persona u órgano a quien correspondería realizar con posterioridad a la actividad desarrollada por las Cortes tan trascendental distinción.

Sobre la base de la crítica avanzada, un importante sector doctrinal (Haenel, Hensel, Sèller, Welzel, Vitagliano, Ranelletti, Ingresso, Sandulli, Carré de Malberg, Duverger, Giuliani Fonrouge, etc.) ha llegado a la conclusión de que la distinción entre leyes en sentido formal y material carece de relevancia jurídica, imponiéndose la atribución de un valor jurídico unitario (valor de ley) a la Ley del Presupuesto, con la consiguiente posibilidad de modificar a través de su articulado cualquier disposición del ordenamiento financiero, salvo expresas limitaciones constitucionales.

Así, pues, como conclusión de todo lo dicho, podemos resumir nuestro pensamiento sobre el tema en dos proposiciones fundamentales:

1. La Ley del Presupuesto es una ley ordinaria (formal y material), tanto en lo que se refiere a sus disposiciones sobre gastos como respecto a las de ingresos.
2. Es necesario distinguir entre el valor que cabe atribuir a las disposiciones tributarias contenidas en la Ley del Presupuesto y las autorizaciones conferidas a la Administración para que recaude los ingresos previstos.

El gasto público en Defensa

Partiendo del tratamiento sustantivo que la Constitución de 1978 otorga al gasto público (10), ha de afirmarse que el referido a la Defensa Nacional no se ve afectado, en cuanto a su régimen jurídico, por ninguna especialidad. Ello significa que los gastos destinados a la

(9) Esta posibilidad ya fue certeramente destacada por alguno de los seguidores de la tesis formalista. Véase RANELETTI, O.: *Diritto Finanziario*, p. 27. Milán, 1928 y SICA, V.: «Osservazioni sulla legge del bilancio» en *Studi onore A. D. Giannini*, 1961. En la doctrina española, además de la obra citada de RODRÍGUEZ BEREJO, A.: véase en GARCÍA AÑOVEROS, J.: *La naturaleza jurídica del Presupuesto* en «Estudios Homenaje Jornada de Pozas» 1962.

(10) Compárese *ad exemplum*, los artículos 31.2, 133.4 o 134 de la Constitución.

Defensa Nacional vendrán sometidos, como todos los demás gastos efectuados por el Estado, al principio de reserva legal exigido por la Constitución, si se atiende a la literalidad del párrafo cuarto de su artículo 133:

«Las Administraciones Públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes.»

De manera que cualquier realización de un gasto, en este caso de Defensa, llevado a cabo por la Administración Pública ha de contar con la correspondiente cobertura legal, lo cual no implica que cada gasto singular necesite de una concreta ley de gasto, pues a nadie se le oculta que tal procedimiento provocaría, como ha señalado el profesor Cazorla Prieto (11), la parálisis prácticamente absoluta de la actividad administrativa.

Por otro lado hay que tener en cuenta que del tenor de la Constitución, concretamente del precepto antes citado y del artículo 134.5 (12), se deriva la posibilidad de que se establezcan gastos fuera de la propia Ley de Presupuestos, siempre que se cumpla con el fundamental principio de reserva de ley exigido para esta materia. Este aspecto tiene una relevancia especial en el ámbito de la Defensa, pues estamos ante un campo en el que no son desconocidas las leyes específicas para la realización de determinados gastos (13), normas que bien pueden encuadrarse en las denominadas Leyes de Programa (14), a las cuales se pueden reconducir la Ley 44/1982, de 7 de julio, de Dotaciones Presupuestarias para Inversiones y Sostentamiento de las Fuerzas Armadas y las sucesivas leyes de prórroga, Ley 6/1987, de 14 de mayo y Ley 9/1990, de 15 de octubre.

Asimismo no hay que olvidar la existencia de otras leyes en cuyo seno se contienen normas que prevén la realización de determinados gastos: es el caso de los artículos 37 y 54 de la Ley Orgánica 13/1991, de 20 de diciembre, del Servicio Militar (15) o, más recientemente, el artículo 166.3 de la Ley 17/1999, de 18 de mayo de Régimen de Personal de las

(11) «El esquema constitucional de la Hacienda de las Administraciones Públicas españolas» en *HPE* número 59, p. 57, 1979.

(12) El artículo 134 de la Constitución establece en su párrafo quinto lo siguiente: «Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen un aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.»

(13) Sobre esta cuestión véase el trabajo elaborado por el Grupo de Investigación Jurídico-Económico del CESEDEN-Universidad de Salamanca «Análisis del Gasto Público en Defensa», publicado en el *Boletín de Información* número 252 y en concreto las pp. 31 a 36 en las que se aborda la cuestión del establecimiento del gasto en Defensa a través de leyes ordinarias. 1997

(14) BAYÓN MARINÉ, I.: opina que estas leyes son de las más habituales entre las calificadas como Leyes de Gastos (*Aprobación y control de los gastos públicos*, Instituto de Estudios Fiscales, p. 404). Madrid, 1972.

(15) Artículo 37: «1. Los militares de reemplazo percibirán una cantidad mensual para atender sus gastos personales durante el servicio militar. Será fijada anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. 2. Reglamentariamente se establecerán las indemnizaciones por razón del servicio, así como aquellas gratificaciones que puedan percibir los militares de reemplazo, que tendrán en cuenta las condiciones de prestación del servicio militar». Artículo 54: «Quienes cumpliendo el servicio militar fallezcan, se inutilicen, padezcan lesiones o sean dados por desaparecidos, siempre que sea en acto de servicio o como consecuencia del mismo, causarán derecho a pensión o indemnización de acuerdo con el régimen establecido por la ley (...).»

Fuerzas Armadas (16) y los artículos 1 a 3 de la Ley 26/1999, de 10 de julio, de Medidas de Apoyo a la Movilidad Geográfica (17).

Los efectos de la Ley del Presupuesto sobre el gasto en Defensa

Partiendo del hecho incuestionable de que cuando hablamos de la Ley del Presupuesto estamos ante una ley tanto en sentido formal como material, la determinación de los efectos que ésta ha de provocar sobre el gasto en Defensa, hace necesario distinguir entre los gastos contenidos en la propia Ley de Presupuestos y los que se prevén en otras leyes. En cualquier caso es inexcusable hacer alusión a la normativa de distinto rango que arroja luz sobre esta cuestión y dichas normas son, en esencia, el artículo 134.2 de la Constitución y los artículos 43.1 y 60 de la Ley General Presupuestaria.

El artículo 134.2 de la Constitución establece:

Artículo 134: «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.»

Por su parte, los artículos 43.1 y 60 de la Ley General Presupuestaria prevén lo siguiente:

Artículo 43: «1. Las obligaciones de pago sólo son exigibles de la Hacienda Pública cuando resulten de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado, de con-

(16) Artículo 166: «3. Se definirán programas plurianuales con objetivos definidos y previsión de recursos económicos para garantizar el nivel de preparación y de cobertura efectiva de las reservas. Se consignarán las correspondientes partidas presupuestarias necesarias para garantizar la realización de periodos de instrucción y adiestramiento de corta duración, en ejecución de las previsiones realizadas.»

(17) Artículo 1: «La presente ley tiene por objeto establecer un sistema de apoyo a la movilidad geográfica de los miembros de las Fuerzas Armadas a través de las siguientes medidas:

- a) Facilitar una compensación económica para atender a las necesidades de vivienda originadas por cambio de destino que suponga cambio de localidad.
- b) Asignar en régimen de arrendamiento especial las viviendas militares en los casos singulares que se contemplan en esta ley.
- c) Proporcionar ayudas para el acceso a la propiedad de vivienda (...).»

Artículo 2: «El Ministerio de Defensa facilitará al militar de carrera de las Fuerzas Armadas, así como al militar profesional de tropa y marinería que mantiene una relación de servicios de carácter permanente, que se encuentre en situación de servicio activo o en la reserva con destino, cuando cambie de destino que suponga cambio de localidad o área geográfica, una compensación económica o, con carácter extraordinario, una vivienda en régimen de arrendamiento especial, conforme a lo establecido en la presente ley. Al militar de complemento y al militar profesional de tropa y marinería que mantiene una relación de servicios de carácter temporal, también se le facilitará compensación económica una vez cumplidos cinco años de tiempo de servicios, cuando se den las circunstancias señaladas en el párrafo anterior.»

Artículo 3: «1. La compensación económica se reconocerá mensualmente a los beneficiarios de la misma durante el período de tiempo en que se encuentren destinados de forma continuada en cada localidad o área geográfica, con una duración máxima de 36 meses. Las condiciones y el procedimiento para su reconocimiento se determinarán reglamentariamente y su cuantía será fijada cada año por orden del ministro de Defensa, teniendo en cuenta los precios del mercado de alquiler de viviendas en la localidad y el grupo de clasificación del personal. 2. La compensación económica, sin perjuicio de sus efectos fiscales, se considerará como ayuda de carácter no retributivo. En consecuencia, su percibo indebido dará lugar al reintegro por el procedimiento previsto para los ingresos de Derecho Público en el artículo 81 de la Ley General Presupuestaria.»

fornidad con lo dispuesto en el artículo 60 de esta ley, de sentencia judicial firme o de operaciones de Tesorería legalmente autorizadas.»

Artículo 60: «No podrán adquirirse compromisos de gasto por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a ley que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar.»

En base a las normas reproducidas cabe afirmar que todos los gastos del sector público estatal deberán incluirse con carácter preceptivo en la Ley de Presupuestos Generales del Estado (18), norma que les conferirá, precisamente, la condición de exigibles (19).

Respecto a las leyes específicas de gasto (20) –y también aquellas otras que no son específicamente de gasto pero contienen ciertas previsiones en este sentido (21)– ya se ha dicho que en materia de Defensa suelen responder al modelo de Leyes de Programa, de manera que en las mismas se regula la realización de gastos que afectarán a varios ejercicios presupuestarios o, dicho de otro modo, prevén la realización de gastos plurianuales. Pues bien, en relación a este tipo de normas es menester traer a colación los artículos 15 y 61.1 de la Ley General Presupuestaria cuyo contenido es el siguiente:

Artículo 15: «El cumplimiento de los programas de gastos e inversiones públicas, sean generales o sectoriales, de vigencia plurianual, se acomodará a lo dispuesto en el artículo 61 de la presente ley y a los límites y demás condiciones que establezca la Ley anual de Presupuestos Generales del Estado.»

Artículo 61: «1. La autorización o realización de los gastos de carácter plurianual se subordinará al crédito que para cada ejercicio autoricen los respectivos Presupuestos Generales del Estado.»

Atendiendo al tenor de los preceptos reproducidos no cabe sino afirmar que, en relación a las leyes que contengan gastos a efectuar en varios ejercicios presupuestarios, la Ley de Presupuestos va a desplegar exactamente los mismos efectos que produce respecto a los

(18) Éste es el sentir mayoritario en la doctrina científica, pudiendo citar a título de ejemplo entre otros a GONZÁLEZ GARCÍA, E.: «Anualidad presupuestaria y planificación económica. El problema de las gastos plurianuales», *RDFHP* números 65-66, p. 877. 1966. (También en «La Ley del Presupuesto en la Constitución española de 1978», *PGP* número 3, p. 134. 1979). HUGHA CELADOR, F. DE LA: «Constitución, planificación y Ley de Presupuestos», *REDF* número 46, p. 213. 1985. ROVIRA I MOLA, A. DE: *Manual de Dret Pressupostari*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, p. 35. 1990. MARTÍNEZ LAGO, M. Á.: *Manual de Derecho Presupuestario*, p. 28. Editorial Colex, Madrid, 1992.

(19) En este sentido MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C., CASADO OLLER, G., y TEJERIZO LÓPEZ, J. M., afirman lo siguiente: «A la luz de los preceptos actuales, es la Ley de Presupuestos condición de efectividad de cualquier obligación de la Hacienda Pública. Es el llamado principio de cobertura del gasto, según el cual no puede haber gasto público (obligación de pago) sin crédito presupuestario oportuno.» (*Curso de Derecho Financiero y Tributario*, p. 724, 10.ª edición, Editorial Tecnos, Madrid, 1999). Véase también PÉREZ ROYO, F.: en *Derecho Financiero y Tributario. Parte General*, p. 340, 6.ª edición, Editorial Civitas, Madrid, 1996.

(20) Compárese a Ley 44/1982, de 7 de julio, de Dotaciones Presupuestarias para Inversiones y Sostenimiento de las Fuerzas Armadas y las prórrogas establecidas por la Ley 6/1987, de 14 de mayo y la Ley 9/1990, de 15 de octubre.

(21) Nos remitimos a las ya mencionadas Ley Orgánica 13/1991, de 20 de diciembre, del Servicio Militar, Ley 17/1999, de 18 de mayo de Régimen de Personal de las Fuerzas Armadas y Ley 26/1999, de 10 de julio, de Medidas de Apoyo a la Movilidad Geográfica.

gastos previstos por ella misma, es decir, será la condición ineludible para que esos gastos plurianuales se conviertan en exigibles (22). Y ello es así porque en la Ley de Presupuestos deberá consignarse anualmente la parte correspondiente a dicho ejercicio de los gastos plurianuales o de aquellos que estén previstos en la leyes que los programen. De esta manera la Ley de Presupuestos además de dotar de efectividad a esos gastos permitirá tanto su control por el Parlamento como la adaptación a las circunstancias presentes de las previsiones que se efectuaron en su momento en la concreta ley de gastos (23).

Finalmente es imprescindible hacer una referencia, siquiera sea somera, a un tipo singular de gastos ligados a la Defensa cuales son los gastos reservados, cuyo régimen jurídico se halla regulado por la Ley 11/1995, de 11 de mayo, Reguladora de la Utilización y Control de los Créditos Destinados a Gastos Reservados (24). Las especialidades más relevantes relacionadas con este tipo de gastos se refieren a la prohibición de publicidad y a la articulación de un sistema especial de justificación y control, cuestiones que no se analizarán aquí pues no interesan a los fines de este trabajo; sin embargo, sí es procedente aludir a los efectos de la Ley de Presupuestos sobre los gastos reservados.

Al igual que ocurre con todos los demás gastos, sólo podrá disponerse de los créditos destinados a gastos reservados cuando exista la correspondiente consignación en la Ley de Presupuestos, de manera que, en este aspecto concreto, no existe ninguna especialidad. De donde sí cabe extraer una clara singularidad es de la previsión contenida en los artículos 1, primer inciso, y 2.1 de la Ley 11/1995. Estos preceptos establecen:

Artículo 1: «Tienen la consideración de fondos reservados los que se consignan como tales en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y que se destinen a sufragar los gastos que se estimen necesarios para la defensa y la seguridad del Estado (...).»

Artículo 2: «1. Los créditos destinados a gastos reservados se fijarán de forma específica para cada ejercicio económico en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.»

En consecuencia, de la literalidad de estos preceptos se deduce claramente que sólo la Ley de Presupuestos estará facultada para fijar cada año de forma específica este tipo de gastos, de manera que quedará excluida cualquier posibilidad de establecerlos fuera de la norma presupuestaria (25).

(22) Compárese FERREIRO LAPATZA, J. J.: *Curso de Derecho Financiero español*, pp. 626-627, 17.ª edición, Marcial Pons, Madrid, 1995.

(23) Buena parte de la doctrina científica del ámbito financiero defiende, de una u otra forma, esta opinión. Así se manifiestan, por ejemplo, GONZÁLEZ GARCÍA, E.: en «Anualidad presupuestaria y planificación económica...», *obra citada*, p. 894. AMATUCCI, A.: en «La finanza pubblica nella Costituzione spagnola del 1978», *Revista Dirección Financiera «Sección Financiera»* número 4, p. 548, 1980. HUCHA CELADOR, F. DE LA: en «Constitución, planificación y...», *obra citada*, pp. 213 y siguiente. MARTÍNEZ LAGO, M. Á.: en *Manual de Derecho...*, *obra citada*, p. 161. FERREIRO LAPATZA, J. J.: en *Curso de Derecho Financiero español*, p. 627, 17.ª edición, Marcial Pons, Madrid, 1995.

(24) El artículo 1 de esta norma establece que se considerarán fondos reservados los destinados a sufragar gastos que se estimen necesarios para la defensa y seguridad del Estado. Además el artículo 4.1 ordena que la consignación de los créditos destinados a este tipo de gastos sólo podrá hacerse a favor de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Justicia e Interior y Defensa.

(25) Compárese MARTÍN QUERALT, J.: y otros en *Curso de Derecho Financiero y...*, *obra citada*, p. 726.

Bibliografía

- AMATUCCI, A.: «La finanza pubblica nella Costituzione spagnola del 1978», *Revista Dirección Financiera* «Sección Financiera» número 4. 1978.
- BAYÓN MARINÉ, I.: *Aprobación y control de los gastos públicos*, Instituto de Estudios Sociales. Madrid, 1972.
- CAZORLA PRIETO, L. M.: «El esquema constitucional de la Hacienda de las Administraciones Públicas españolas» en *HPE* número 59. 1979.
- FERREIRO LAPATZA, J. J.: *Curso de Derecho Financiero español*, 17.ª edición, Marcial Pons. Madrid, 1995.
- GARCÍA AÑOEROS, J.: *La naturaleza jurídica del Presupuesto*, en «Estudios en Homenaje a Jordana de Pozas», 1962.
- GÓNGORA, G. D. y ALVARADO, M. J.: «Comentario a la SCJN de México de 28 de mayo de 1998» en *Revista Instituto de Investigación Jurídica*. 1999.
- GONZÁLEZ GARCÍA, E.: «Anualidad presupuestaria y planificación económica. El problema de los gastos plurianuales» en *RDFHP* números 65-66. 1966.
- «Introducción al Derecho Presupuestario», *EDERSA*. Madrid, 1973.
 - «La Ley del Presupuesto en la Constitución española de 1978» en *PGP* número 3. 1979.
 - «El articulado de las leyes anuales de Presupuestos» en *PGP*. 1985.
- GONZÁLEZ GARCÍA, E. y otros: «Análisis del Gasto Público en Defensa», *Boletín de Información del CESEDEN* número 252. 1997.
- HUCHA CELADOR, F. DE LA: «Constitución, planificación y Ley de Presupuestos», *REDF* número 46. 1985.
- JEZE, G.: *Principios generales del Derecho Administrativo*. Buenos Aires, 1948.
- LABAND, P.: *Le Droit Public de l'Empire Allemand*, tomo IV. París, 1904.
- *El Derecho Presupuestario*. Madrid, 1979.
- MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C., CASADO OLLERO, G. y TEJERIZO LÓPEZ, J. M.: *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, 10.ª edición. Editorial Tecnos. Madrid, 1999.
- MARTÍNEZ LAGO, M. A.: *Manual de Derecho Presupuestario*. Editorial Colex. Madrid, 1992.
- MAYER, O.: *Derecho Administrativo alemán*, tomo II. Buenos Aires, 1950.
- MENÉNDEZ MORENO, A.: *La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos*. Valladolid, 1988.
- PÉREZ DE AYALA, J. L.: «Potestad administrativa y relación jurídica», *RDFHP*. 1969.
- PÉREZ ROYO, F.: *Derecho Financiero y Tributario. Parte General*, 6.ª edición. Editorial Civitas. Madrid, 1996.
- RANELETTI, O.: *Diritto Finanziario*. Milán, 1928.
- RODRÍGUEZ BEREIJO, A.: *El Presupuesto del Estado*. Madrid, 1970.
- ROMANO, S.: *Principi di Diritto Costituzionale Generale*. Milán, 1947.
- ROVIRA I MOLA, A. DE: *Manual de Dret Pressupostari*. Escola d'Administració Pública de Catalunya. Barcelona, 1990.
- SICA, V.: «Osservazioni sulla legge del bilancio» en *Studi in onore a A. D. Giannini*, 1961.
- SIMÓN ACOSTA, E.: «La legge tributaria» en *Trattato di Diritto Tributario I*, CEDAM. Padova, 1994.
- VITAGLIANO, G.: *Il contenuto giuridico della legge del bilancio*. Roma, 1910.