



Universidad de Valladolid
Facultad de Derecho

**Grado en Derecho y Administración de
empresas**

**La actividad financiera del Estado en la
base de los grandes conflictos
constitucionales**

Presentado por:

Lucía Abejón González

Tutelado por:

Juan Fernando Durán Alba

Valladolid, 1 de julio de 2021

Índice

1.- INTRODUCCIÓN.....	1
2.- PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO	5
2.1.- EL NACIMIENTO DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES	5
2.2.- EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES EN ESPAÑA	6
2.3.- LOS CONFLICTOS IMPOSITIVOS Y PRESUPUESTARIOS EN LA CREACIÓN DE LOS ESTADOS CONSTITUCIONALES.....	8
3.- PODERES CONSTITUCIONALES Y SU FUNCIÓN EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES	13
3.1.- PAPEL DEL PODER EJECUTIVO EN LOS PRESUPUESTOS	13
3.2.- PAPEL DEL PODER LEGISLATIVO EN LOS PRESUPUESTOS.....	18
3.3.- PAPEL DEL PODER JUDICIAL EN LOS PRESUPUESTOS	20
4.- GRANDES CONFLICTOS CONSTITUCIONALES A LO LARGO DE LA HISTORIA	25
4.1.- LA CÁMARA DE LOS LORES Y SU OPOSICIÓN AL ESTADO DE BIENESTAR	26
4.1.2.- <i>La oposición de la Cámara de los Lores al Estado de bienestar.....</i>	<i>28</i>
4.1.3.- <i>La paralización legislativa de 1906 a 1911.....</i>	<i>30</i>
4.1.4.- <i>Pérdida de significado del bicameralismo como control interno del parlamento.....</i>	<i>34</i>
4.2.- EL GOBIERNO DEL TRIBUNAL SUPREMO DE LOS ESTADOS UNIDOS.	38
4.2.1.- <i>Separación de poderes en Estados Unidos</i>	<i>38</i>
4.2.2.- <i>Funcionamiento del Tribunal Supremo</i>	<i>39</i>
4.2.3.- <i>La Guerra Civil y el periodo de Reconstrucción</i>	<i>41</i>
4.2.4.- <i>La era Lochner y la limitación del poder federal</i>	<i>43</i>
4.2.5.- <i>Franklin D. Roosevelt y la oposición del Tribunal Supremo al New Deal</i>	<i>45</i>
4.2.6.- <i>Posterior evolución del Tribunal Supremo: La moderación judicial</i>	<i>48</i>
4.2.7.- <i>Críticas al activismo judicial y discusión del papel del Tribunal Supremo.....</i>	<i>50</i>
4.3.- EL CONFLICTO CONSTITUCIONAL PRUSIANO.	53
4.3.1.- <i>Contexto histórico político.....</i>	<i>53</i>
4.3.2.- <i>El conflicto constitucional prusiano de 1861 a 1866.....</i>	<i>56</i>
4.3.3.- <i>Las teorías alemanas sobre el Derecho presupuestario: Paul Laband</i>	<i>60</i>
5.- CONFLICTOS PRESUPUESTARIOS EN ESPAÑA DESDE LA CONSTITUCIÓN DE 1978	65
5.1.- CONFLICTOS PROVOCADOS POR LA AUSENCIA DE MAYORÍAS ABSOLUTAS.....	66
5.2.- CONFLICTO PROVOCADO POR LA INCORPORACIÓN DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN LA CONSTITUCIÓN (ART. 135 CE) EN 2011.....	71
6.- CONCLUSIONES.....	75
7.- FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA.....	79
7.1.- FUENTES.....	79
7.2.- LIBROS Y ARTÍCULOS.....	81
7.3.- RECURSOS EN LÍNEA	83

1.- Introducción

El presupuesto de un Estado es la institución en la que se han plasmado históricamente las luchas políticas de las representaciones populares por conseguir el derecho a fiscalizar y controlar el ejercicio del poder financiero. Primero respecto de la imposición de tributos y cargas y, posteriormente, respecto a la administración de los ingresos y distribución de los gastos públicos. Esta realidad ha dotado al Presupuesto de un aspecto jurídico político y, por tanto, constitucional, innegable, resultado de una larga y cualitativa evolución política, que constituye el origen de los modernos sistemas políticos liberales democráticos, ya que representa la autorización de la comunidad política a través de sus representantes, que mediante la aprobación de la Ley del Presupuesto prestan su consentimiento al programa de ingresos y gastos públicos del Gobierno para un período de tiempo determinado.¹

A lo largo de la historia los presupuestos han sido la herramienta fundamental para el funcionamiento de los Estados y de las correspondientes estructuras administrativas que surgieron con ellos. Los presupuestos permiten a los gobiernos sacar adelante las políticas económicas necesarias para el desarrollo de su país, por lo que la elaboración de los presupuestos, la eficiencia con la que se gestionan, y sobre todo su aprobación eran y son asuntos en torno a los que gira toda la política del estado.

El derecho presupuestario ha constituido desde sus albores históricos, en la sociedad estamental de la Edad Media y el primer constitucionalismo inglés, no hay impuestos sin representación (*no taxation without representation*), la piedra angular y el fundamento de los derechos de representación popular. Ha sido esta trascendental colocación de la institución del presupuesto dentro de los poderes del estado, su función de control en manos de representación popular y de garantía de su participación en el ejercicio del poder, lo que ha hecho desde siempre del Derecho Presupuestario una materia muy politizada², acentuada en épocas de conflicto entre los poderes del Estado.

¹ RODRIGUEZ BEREIJO, Á., “Estudio preliminar”, en *Derecho Presupuestario*, Paul Laband, Tecnos Madrid 2012, pág. 11.

² *Ibid.*, pág. 39.

Estudiar el presupuesto es penetrar, pues, en el fondo de los problemas constitucionales y particularmente en los regímenes democráticos con separación de poderes; es plantear el estudio de las relaciones entre el poder legislativo, ejecutivo y judicial en el orden al ciclo presupuestario. Por esto, actualmente la ley presupuestaria es considerada la ley más importante que un gobierno promulga anualmente ya que determina su política en la mayoría de los ámbitos, y es el soporte legal y financiero sobre el que se moverá la economía del Estado en ese ejercicio.

Dentro de las diferentes fases que conlleva el desarrollo de un presupuesto, su aprobación es una de las que más problemas causa y ha causado. La división de poderes del Estado supone un sistema de contrapesos para garantizar la libertad política y evitar los abusos de poder, mediante la vigilancia y control recíproco. Es por esto por lo que para limitar el poder del organismo constitucional que crea los presupuestos (el Gobierno), su aprobación se encomienda generalmente a otro de los poderes del Estado (el Parlamento) mientras que el control de constitucionalidad se adjudica al tercer poder del Estado (los altos Tribunales). Debido a la independencia de los diferentes poderes, su composición política no es la misma en todos ellos y suelen diferir ideológicamente. Es por esto que, históricamente, en un tema tan significativo como los presupuestos los poderes han chocado múltiples veces.

Así, Georg Jellinek, jurista y profesor universitario alemán de origen austríaco, señaló que:

“No es de extrañar que el constitucionalismo continental viera en el Derecho presupuestario de la representación del pueblo la más segura garantía de la periodicidad, fijada constitucionalmente en cortos intervalos, de su funcionamiento. Pero con esta idea se engarza el pensamiento de que con la libertad de conceder o negar al Gobierno los recursos financieros se da la posibilidad de una presión directa sobre el Gabinete y el Monarca para la obtención de los deseos parlamentarios. De este modo el Derecho Presupuestario del parlamento se revela políticamente como el fundamento y piedra del estado constitucional en la forma supuestamente más caracterizada del mismo: en la que el impulso para todas las actuaciones importantes del Gobierno emana de la actividad del Parlamento que se organiza y dirige a través del Presupuesto.”³

Además, los conflictos constitucionales que se han dado a lo largo de la historia han permitido ir esclareciendo la naturaleza jurídica de la Ley del Presupuesto. La cuestión de si la

³ Ibid., pág. 13.

Ley presupuestaria es una Ley propiamente dicha o, por el contrario, un acto administrativo, contable o de gestión, e incluso un acto político de Gobierno no solo ha ido construyendo la teoría jurídica del Presupuesto, sino también ha definido, en cierta manera, cuestiones tan importantes como el concepto, valor y caracteres de la Ley, del Reglamento o la distribución de competencias entre los órganos del Estado. Estas cuestiones que se discuten también hoy, al enfrentarnos con la interpretación de los textos constitucionales (art 134.1 Constitución española, de ahora en adelante CE) en que se establece que todos los años el Gobierno deberá presentar ante las Cortes los Presupuestos Generales del Estado para su examen, enmienda y aprobación, se nos plantea la cuestión de adscribir el presupuesto y la ley que lo aprueba a uno y otro ámbito de las funciones estatales: la Legislación o la Administración.⁴

Por todo esto, el objetivo del siguiente trabajo será el análisis de la Ley presupuestaria en diferentes contextos históricos, donde los conflictos constitucionales entre los poderes del Estados hacen ver la importancia de los presupuestos a lo largo de la historia y en el desarrollo del equilibrio en la división de poderes. De esta manera, se podrá hacer ver que el estudio de la Ley del Presupuesto no es una mera cuestión teórica, sino que cuenta con un gran aspecto jurídico-político. Así, la resolución de los diferentes conflictos que vamos a estudiar se debe a razón del momento histórico en el que transcurren y la diferencia de poder entre los diferentes órganos constitucionales. Va a ser la mediación y estrategias de los diferentes poderes lo que los lleva a conseguir su objetivo en materia presupuestaria.

⁴ Ibid., pág. 10.

2.- Presupuestos Generales del Estado

2.1.- El nacimiento de los Presupuestos Generales

Los presupuestos públicos, nacionales o generales, como hoy se conocen, son una expresión contable del plan económico del Estado, que ajusta los ingresos y los gastos públicos. La importancia de los presupuestos radica en que, primero, definen la política económica de un Gobierno y, segundo, se nutren del esfuerzo fiscal de los ciudadanos.⁵ Por ello los problemas presupuestarios han sido una cuestión fundamental desde las revoluciones liberales hasta nuestros días.

Los presupuestos surgen de manera simultánea al inicio de la creación de Estados y estructuras administrativas organizadas, ya que era necesario saber con cuántos ingresos podían contar para hacer frente a sus gastos. Sin embargo, su estructura como es conocida hoy en día es mucho más reciente, ya que exige un sistema de contabilidad. En este sentido, encontramos los orígenes contables de los mismos en la Italia bajomedieval y renacentista, cuna del capitalismo comercial. No obstante, donde se va a desarrollar el presupuesto tal y como lo conocemos, como herramienta de planificación y control, es en Inglaterra, ya establecida la monarquía parlamentaria, durante el siglo XVIII, después de las revoluciones del siglo anterior que terminaron con los intentos de establecer el absolutismo por parte de los Estuardo⁶, y que tuvieron una clara dimensión o faceta fiscal, entre otras. La práctica de presentar presupuestos y política fiscal al parlamento fue iniciada por sir Robert Walpole en su cargo de Ministro de Hacienda, en un intento de restaurar la confianza del público después del caos desatado por el colapso de la burbuja del Mar del Sur en 1720. La institución de la cuenta anual del presupuesto se convirtió en práctica durante la primera mitad del siglo XVIII y se había establecido bien en la década de 1760, cuando George Grenville presentó la Ley del Timbre en su discurso sobre el presupuesto de 1764 ante la Cámara de los Comunes de Gran Bretaña.⁷

⁵ *Presupuestos Generales del Estado: Ministerio de Hacienda*. Portal Institucional del Ministerio de Hacienda. Disponible en: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/areas%20tematicas/presupuestos%20generales%20del%20estado/Paginas/Presupuestos.aspx>

⁶ MONTAGUT, E., “El origen de los presupuestos generales del Estado”, *El Obrero*, 27 de febrero de 2020. <https://www.elobrero.es/cultura/historia/43445-el-origen-de-los-presupuestos-generales-del-estado.html>

⁷ *History, Origins & Traditions of the Budget | InterBudget.co.uk*. Wayback Machine. Disponible en: <https://web.archive.org/web/20120117205111/http://www.interbudget.co.uk/history-budget.html>

En 1820 Francia adopta el sistema en el sector gubernamental y los Estados Unidos lo acogen en 1821 como elemento de control del gasto público y como base en la necesidad formulada por funcionarios cuya función era presupuestar para garantizar el eficiente funcionamiento de las actividades gubernamentales. La llegada posterior de las revoluciones liberales-burguesas en el resto de Europa se convirtió, en el momento clave del establecimiento de los presupuestos, y se irán formulando en los distintos Estados europeos hasta su clara generalización en el siglo XX.⁸

2.2.- Evolución histórica de los Presupuestos Generales en España

En España la concepción moderna de los presupuestos aparece en el Estatuto de Bayona de 1808, con clara inspiración de la Constitución francesa de 1799. El artículo 82 de este Estatuto establecía que la ley fijaría de forma trienal la cuota de las rentas y gastos anuales del Estado. Esa ley debía ser presentada por los oradores del Consejo de Estado a la deliberación y aprobación de las Cortes. Los cambios en el sistema de impuestos, por lo demás, debían ser propuestos también para la deliberación y aprobación de las Cortes. Mientras que en el artículo 84 se establecía que las cuentas de Hacienda “dadas por cargo y data”, con distinción del ejercicio de cada año, y publicadas, serían presentadas por el Ministro de Hacienda a las Cortes, y éstas podrían hacer, en el caso de encontrarse abusos introducidos por la administración, las representaciones que estimasen oportunas⁹, es decir, las Cortes no solamente aprobaban los presupuestos, sino que también los controlaban.

Es en la Constitución de 1812 donde se incluye ya de forma expresa el término de presupuesto. La Constitución de Cádiz adquiere una gran importancia en esta materia porque establece las bases de la moderna hacienda española. Así, en su artículo octavo se consagra el deber de todo español, sin distinción alguna, de contribuir en proporción a sus haberes a los gastos del Estado, eliminando el privilegio fiscal propio del Antiguo Régimen. Esta Constitución incluye principios de la revolución liberal, como es el principio de igualdad, que se refleja en las diversas funciones que adquiere el poder legislativo, como institución donde

⁸ MONTAGUT, E., ob. cit., <https://www.elobrero.es/cultura/historia/43445-el-origen-de-los-presupuestos-generales-del-estado.html>

⁹ Ibid., <https://www.elobrero.es/cultura/historia/43445-el-origen-de-los-presupuestos-generales-del-estado.html>

estaban representados los españoles. Así, en su artículo 131 se disponían las funciones de las Cortes entre las que se encontraban: fijar los gastos de la administración pública, establecer anualmente las contribuciones e impuestos, tomar caudales a préstamo en casos de necesidad sobre el crédito de la Nación, aprobar el repartimiento de las contribuciones entre las provincias, y examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales público.¹⁰ Además, en el art 341 del Título VII dedicado a las cuestiones fiscales, se estipulaba: “Para que las Cortes puedan fijar los gastos en todos los ramos del servicio público, y las contribuciones que deban cubrirlos, el Secretario del Despacho de Hacienda las presentará, luego que estén reunidas, el Presupuesto General de los que se estimen precisos, recogiendo de cada uno de los demás Secretarios del Despacho el respectivo a su ramo.”¹¹ Según el siguiente artículo también tenía obligación de presentar a las Cortes con el presupuesto de gastos el plan de contribuciones. En este sentido, el artículo 343 nos añade que el Rey tenía potestad de manifestar a las Cortes si le parecía gravosa o perjudicial alguna contribución, debiendo presentar una alternativa.

Posteriormente, durante el absolutismo, se estableció el primer presupuesto efectivo de la historia contemporánea española. Este primer presupuesto se fijó en un intento de racionalizar una maltrecha hacienda, castigada por la Guerra de la Independencia y por el evidente triunfo de los procesos emancipadores americanos con sus consiguientes efectos económicos negativos. En 1825 recuperó el concepto doceañista del presupuesto, pero, nada más que como un ejercicio contable, y no en su parte de publicidad y control, como habían establecido el Estatuto de Bayona y la Constitución de Cádiz. Siguiendo la tradición absolutista, se precisaba saber con qué recursos se contaba para poder controlar el gasto, pero sin la filosofía liberal que establecía la condición inexcusable de la aprobación y control del presupuesto por parte del poder legislativo que, por otra parte, no estaba separado del ejecutivo en una monarquía absoluta.

¹⁰ Constitución política de la Monarquía Española. Promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812. Biblioteca Nacional de España – BNE- Cervantes virtual. Disponible en: <http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-politica-de-la-monarquia-espanola-promulgada-en-cadiz-a-19-de-marzo-de-1812-precedida-de-un-discurso-preliminar-leido-en-las-cortes-al-presentar-la-comision-de-constitucion-el-proyecto-de-ella--0/html/>

¹¹ Ibid., <http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-politica-de-la-monarquia-espanola-promulgada-en-cadiz-a-19-de-marzo-de-1812-precedida-de-un-discurso-preliminar-leido-en-las-cortes-al-presentar-la-comision-de-constitucion-el-proyecto-de-ella--0/html/>

Será más tarde, durante el reinado de Isabel II, con la consolidación del Estado liberal, cuando el presupuesto adquiriera esta segunda dimensión fundamental de aprobación y control parlamentarios. Así se consagró en la Constitución de 1837. El siguiente paso sería la aprobación en 1850 de la Ley de Ordenación Presupuestaria, y la posterior creación del Tribunal de Cuentas en 1851, como un organismo de control y fiscalización financiera de la Administración, aunque hubo instituciones anteriores que prefiguraron algunas de sus competencias. En todo caso, la discusión, aprobación y control parlamentario de los presupuestos tardó en regularizarse, porque entre la llegada de la Década Moderada y la consolidación de la Restauración Borbónica se calcula que solamente se tramitaron siete presupuestos en las Cortes.¹²

2.3.- Los conflictos impositivos y presupuestarios en la creación de los Estados constitucionales

El presupuesto ha supuesto siempre una de las causas de conflicto dentro de los Estados, y la propia creación de los Estados constitucionales no es una excepción. Encontramos varios ejemplos en los que fueron los conflictos por razones económicas, entre otras, los que propiciaron la creación del Estado Constitucional. Entre estas la Revolución Inglesa del siglo XVII por la necesidad del rey de aprobar nuevos impuestos para lo cual, según la tradición, necesitaba de la aprobación del Parlamento. Esta finalizó con la Revolución Gloriosa, tras la cual se estableció una monarquía parlamentaria, en la que la Corona tuvo que compartir el poder con el Parlamento. En la Revolución Americana, los colonos siguieron la célebre exigencia “*no taxation without representantion*”, principio que anteriormente había sido utilizado en la Revolución Gloriosa contra el Rey,¹³ consiguiendo la independencia de Reino Unido con la Declaración de Independencia de 1776.¹⁴ Y la Revolución Francesa dónde los impuestos establecidos por el Ministro de finanzas de Luis XVI, Jacques Necker, a la burguesía

¹² COMÍN COMÍN, F., *El presupuesto del estado y la economía española, 1845–1935*, 1987. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10017/11101>

¹³ PING HO, K. y de MEYER, A., *The Art of Leadership: Perspectives from Distinguished Thought Leaders*. World Scientific Publishing Co., 2017, pág. 129.

¹⁴ GARCÍA PORTELA, L., “La Revolución Americana una revuelta desde y contra Inglaterra. Un ensayo sobre sus orígenes ideológicos”, *Revista Historia Autónoma*, nº 5, 2014, págs. 51–64. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4884370>

y a las clases privilegiadas fueron una de las causas del estallido de la Revolución, la caída de la Monarquía y el comienzo del tránsito hacia la soberanía nacional. Es preciso detenerse en cada caso particular para comprender el papel que jugaron los impuestos y presupuestos en el estallido de estas revueltas, destacando una vez más como las razones económicas han estado en el fondo de los problemas constitucionales.

En la Revolución Inglesa se muestra la cuantía y el establecimiento de nuevos tributos y la puesta en vigor de antiguos impuestos como una de las causas del estallido de la Revolución y que verifica la importancia del aspecto económico. Las críticas al monarca, y las peticiones para mitigar el régimen impositivo, al que eran sometidos los habitantes, especialmente los grupos de terratenientes y pequeños arrendatarios provocó una situación de inestabilidad y de tensión que, junto a otros factores, produjeron el estallido de la Revolución. El factor económico tuvo una influencia determinante en el proceso revolucionario, ya que la población se vio afectada porque los monarcas Estuardo aumentaron las exacciones fiscales y la cuantía de los tributos. Tanto los nuevos, como los restablecidos por ellos, para obtener mayores ingresos para hacer frente a las crecientes necesidades. Estas necesidades son precisamente el origen de las reclamaciones: la burocracia en excesivo aumento, la venta de los cargos, los abusos que realizaban los funcionarios y la corrupción que imperaba como una norma aceptada hasta ese momento. No se pedían cambios en la forma de producción o en el reparto de la riqueza que estaba aumentando gracias al comercio y a las nuevas industrias, sino que se reclamaba por un uso racional de los recursos, y por el mantenimiento de los niveles tributarios que hasta ese momento regían la vida inglesa.¹⁵ La implementación en particular del *Ship Money*¹⁶ causó una reacción contraria hacia la monarquía, porque la utilización del mismo no cumplía con la finalidad originaria del mismo, que era la defensa naval. Además, le otorgaba al monarca independencia económica si lograba una recaudación importante de la misma cuantía que los subsidios que el Parlamento debía conceder. Estos factores unidos a la crisis coyuntural producida por la rebelión escocesa favorecieron de manera inmediata el estallido de la Revolución.¹⁷

¹⁵ MERCAU DE CORIA, C., *La carga impositiva durante el reinado de Carlos I, ¿un disparador de la Revolución del s. XVII?*, Mendoza, 2013, pág. 23.

¹⁶ Impuesto que Carlos I de Inglaterra impuso sin el consentimiento del Parlamento, cuando gobernó sin él durante 11 años entre 1629 y el Parlamento Largo de 1640. The Editors of Encyclopaedia Britannica.. *Ship money / English history*. Encyclopædia Britannica. <https://www.britannica.com/topic/ship-money>

¹⁷ MERCAU DE CORIA, C., ob. cit., pág. 24.

La independencia de los Estados Unidos se inició, no con la Declaración de la Independencia de julio de 1776, sino mucho antes con eventos que reflejan, para los colonos americanos, la importancia de ideas tales como el autogobierno y el manejo de sus finanzas. Fue la defensa de estas ideas por parte de una clase privilegiada económica y socialmente en el nuevo mundo lo que llevó a la independencia de los Estados Unidos. En consecuencia, si bien la independencia americana data de 1776, ésta es, en realidad, el resultado de la adopción, por parte de los colonos, de ideas liberales tanto económicas como sociales, mucho antes de 1776. A raíz de la guerra entre Francia y Gran Bretaña por el control de la zona la situación cambió. El gobierno británico, tras conseguir la victoria, intentó que los colonos americanos participaran en los gastos producidos por la contienda, pero ellos se opusieron a pagar cualquier impuesto que no hubiera sido aprobado previamente por las asambleas de cada colonia. Por el contrario, el gobierno británico se oponía a que las colonias mantuvieran esa autonomía y consideraba que estaban sometidas a la autoridad de la metrópoli. Las leyes de castigo que habían sido ordenadas desde Londres provocaron la dura reacción de los colonos americanos cuyos representantes se reunieron para organizar una resistencia común en el Congreso de Filadelfia y George Washington fue elegido general en jefe del ejército americano. Los representantes de las trece colonias reunidos en Filadelfia firman la Declaración de Independencia el 4 de julio de 1776 en la que estaban reflejados los principales postulados del liberalismo político: libertad de reunión y de expresión, igualdad ante la ley, división de poderes, soberanía popular, etc., estos principios básicos servirán posteriormente de inspiración para la Revolución Francesa. Tras años de guerra con Gran Bretaña se firmó el tratado de paz de Versalles por el que Gran Bretaña reconocía la independencia de los Estados Unidos, instituyéndose un régimen democrático basado en los principios liberales y burgueses mediante la redacción de una Constitución en la que se establecía como forma de gobierno una república federal con un Presidente elegido cada cuatro años y la división de poderes.¹⁸

La Revolución Francesa es el último conflicto que vamos a exponer que tiene su origen en gran parte por motivos impositivos. Esta Revolución marca el inicio de la Edad Contemporánea al sentar las bases de la democracia moderna y abrir nuevos horizontes políticos basados en el cambio de titular de la soberanía. Una de las causas fue el excesivo sistema impositivo, debido a que Francia se había convertido en uno de los Estados con mayores impuestos de Europa, principalmente debido a sus necesidades bélicas, su creciente burocracia y su elevado gasto. La burguesía, que en los últimos tiempos se había hecho más fuerte e influyente, estaba cada vez más enfadada porque los estamentos privilegiados no

¹⁸ GARCÍA PORTELA, L., ob. Cit., pág. 55.

pagaban impuestos y se reservaban los puestos y honores más altos. Los burgueses veían injusto que se les obligara a pagar impuestos y se les considerara inferiores a los estamentos privilegiados. Esa burguesía descontenta había encontrado en la Ilustración una alternativa teórica al Antiguo Régimen. Además, pocos años antes la Revolución Americana (1775-1783), en la que los actuales Estados Unidos se independizaron de Inglaterra, les había demostrado que era posible romper con el Antiguo Régimen y establecer un sistema político basado en los ideales ilustrados.¹⁹ Finalmente, la monarquía francesa atravesaba grandes problemas financieros por las recientes guerras y los grandes gastos de la lujosa Corte de Versalles, el palacio real. Para resolver el problema el rey, Luis XVI, guiado por los principios del despotismo ilustrado, intentó obligar a los estamentos privilegiados a contribuir en el pago de un nuevo impuesto. Debido a esto, la burguesía y la nobleza se unieron contra el régimen impositivo de Luis XVI.²⁰ De esta manera el régimen impositivo desequilibrado se convirtió en una causa importante de la Revolución Francesa.

¹⁹ CLEMENTE, I., “La Revolución Francesa como revolución burguesa: Albert Soboul y Michel Vovelle”, *Historia Crítica*, nº 2, 1989, págs. 3-44. <https://doi.org/10.7440/historicrit2.1989.03>

²⁰ PORRAS NADALES, A., “Revolución y Constitución.” *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, nº 3, 1989, págs. 391–204.

3.- Poderes constitucionales y su función en los presupuestos generales

Dado que el objetivo de este trabajo es demostrar la importancia de los presupuestos en el fondo de diferentes conflictos a lo largo de la historia constitucional, es interesante analizar brevemente, antes de entrar a examinar estos conflictos, la función que ha desempeñado y desempeña cada uno de los poderes constitucionales en torno al presupuesto. Cómo los casos que vamos a analizar se sitúan en distintos contextos históricos y distintos países sometidos a diversas formas de gobierno, en cada uno de ellos los papeles de los poderes en cuanto al presupuesto serán diferentes, aunque existan puntos en común.

3.1.- Papel del poder ejecutivo en los Presupuestos

El papel del poder ejecutivo en relación a los Presupuestos siempre se refiere a su creación o elaboración. Es el gobierno en todos los Estados Constitucionales el que se va a encargar de elaborar los Presupuestos anuales para poder llevar a cabo sus objetivos políticos. Desde el desarrollo de los presupuestos en Inglaterra y su posterior expansión por América y Europa ha sido siempre el poder ejecutivo en sus diferentes formas el encargado de esta tarea. Debemos entender que depende del sistema de gobierno de cada momento histórico, la creación de los presupuestos estará legitimada de manera diferente y sometida a diferentes controles o ninguno. Por tanto, veremos la función del ejecutivo diferenciando entre los diferentes sistemas de gobierno.

- a) El parlamentarismo se refiere al tipo de régimen de Estado donde la formación del gobierno está cimentada en una asamblea o sistema de asambleas en cuya base hay un principio representativo que determina los criterios de su composición y su permanencia depende del consentimiento de la mayoría parlamentaria. Esa mayoría puede surgir directamente de las elecciones o, bien, de una coalición. Su nombre se deriva de su principio fundador, o sea, que el Parlamento es soberano.²¹ En este sistema la predominancia del Parlamento va a hacer que a pesar de ser el poder ejecutivo, es decir, el gobierno, el encargado de elaborar

²¹ *Sistema Parlamentario.* Sistema de Información Legislativa.
<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=225>

los presupuestos este va a estar sometido al control del Parlamento. Esto es lo que ocurre en Inglaterra, primera Monarquía Parlamentaria de Europa, dónde el Presupuesto del Gobierno de Su Majestad es un presupuesto anual establecido por la Tesorería de su Majestad²², es decir, el Ministerio de Hacienda, para el siguiente año financiero. Cada año, el Ministro de Hacienda presenta a la Cámara de los Comunes la declaración del presupuesto en la que se describe el estado de la economía y las propuestas del gobierno para cambios en los impuestos. La Cámara de los Comunes debate el Presupuesto y examina el posterior Proyecto de Ley de Finanzas, que promulga las propuestas del Canciller. Teniendo en cuenta que el gobierno se legitima mediante un sistema electoral de mayorías, representado en el Parlamento, el Gobierno está sometido al Parlamento para poder promulgar Proyectos de Ley, como es el Presupuesto.²³ Por tanto, aunque es el Gobierno el que elabora el Presupuesto, en el sistema parlamentario es el Parlamento y el sistema de mayorías el que permite que salga adelante. Este sistema no se da solo en Inglaterra sino también en España y en otros regímenes parlamentarios.

- b) El sistema presidencialista se caracteriza por llevar a su máximo exponente el principio de división de poderes. El sistema presidencialista de Estados Unidos es según la mejor doctrina aquel que más rígidamente realiza el principio de división de poderes, a los cuales están dedicados los tres primeros artículos de la Constitución americana de 1787. El poder ejecutivo tiene en su vértice al presidente, que nombra a todos los funcionarios principales, incluyendo a los secretarios de Estado, que están subordinados a él estrictamente, sin formar gabinete. En este sistema centrado en la figura del presidente, va a ser la misma la que se encargue de elaborar el presupuesto y enviarlo a las cámaras legislativas para su revisión y aprobación.²⁴

Cada año, el Congreso de EE.UU. prepara el presupuesto federal para el siguiente período fiscal que va del 1 de octubre al 30 de septiembre del siguiente año. El proceso presupuestario está guiado por un conjunto de actividades establecidas en la Ley de

²² Departamento gubernamental del Reino Unido responsable del desarrollo y ejecución de las políticas fiscal y económica del gobierno británico.

²³ *The Budget and Parliament*. UK Parliament. <https://www.parliament.uk/about/how/role/check-and-approve-government-spending-and-taxation/the-budget-and-parliament/>

²⁴ *elEconomista.es: Sistema Político Estados Unidos*. Disponible en <https://www.economista.es/especiales/elecciones-estados-unidos/sistema-politico.php>

Presupuesto del Congreso (*Congressional Budget Act*) de 1974. El objetivo de esta Ley es que el Congreso desarrolle cada año una resolución de presupuesto que fije límites globales al gasto y objetivos para el ingreso fiscal.²⁵ El proceso presupuestario en EE.UU. se puede resumir en 5 etapas. La primera comprende la presentación del presupuesto por el presidente al Congreso antes del primer lunes de febrero de cada año. En la segunda, la Cámara de Representantes y el Senado crean resoluciones presupuestarias. El tercer paso comprende la asignación de los fondos. Los Comités de Asignaciones de la Cámara y el Senado dividen la parte del gasto discrecional entre los 12 subcomités y estos a su vez elaboran los proyectos de asignación que establecen cómo se distribuirán los fondos para cada organismo. En el cuarto paso las cámaras votan los proyectos de ley de asignaciones. Aquí el pleno de la Cámara y el Senado vota sus proyectos de ley, y posteriormente puede utilizar un Comité de Conferencias o un intercambio de enmiendas entre las cámaras para llegar a un proyecto de ley en común. Si es aprobado, va al presidente. En este último paso, el presidente tiene 10 días para aprobar o vetar el proyecto de ley. El proceso presupuestario en EE.UU. comprende diversos pasos y aprobaciones que en diversas ocasiones dificultan un acuerdo entre las cámaras, lo que puede originar un cierre de las actividades del gobierno que tendría consecuencias económicas.²⁶

La diferencia del proceso presupuestario estadounidense comparado con el inglés es que va a ser el presidente en última instancia el que va a tener el poder de aprobar o vetar el presupuesto que han votado las cámaras, el poder legislativo participa en la elaboración de los presupuestos pero no tiene el poder de vetar el presupuesto del ejecutivo, al contrario que en el sistema parlamentario donde el gobierno necesita la mayoría de votos de las cámaras legislativas para que el presupuesto salga adelante.

- c) La monarquía constitucional limitada es una forma de gobierno monárquico en el que existe una separación de poderes y por lo tanto el rey comparte el poder político con otras instituciones, como un parlamento y un tribunal de justicia. Generalmente, en este tipo de monarquías, el rey se encuentra a cargo del poder ejecutivo, aunque también es común que ejerza la jefatura del Estado en un sentido puramente ceremonial o representativo. En todo

²⁵ QUIROZ ZAMORA, J., y ORTIZ RODRÍGUEZ, A., *EEUU: Proceso Presupuestario*, Grupo Financiero Monex, abril 2018, pág. 1.

²⁶ *Ibid.*, pág. 5-6.

caso, las monarquías constitucionales se caracterizan por congeniar la autoridad vitalicia del rey, con las instituciones republicanas, bajo el imperio de la ley, o sea, sometándose al marco normativo de la Constitución. En ello estas monarquías se diferencian de las monarquías absolutas, en las que la voluntad del monarca se hace ley. Las monarquías constitucionales pueden convivir con regímenes de gobierno democráticos, en los que se eligen los representantes de los poderes públicos, a pesar de que la figura del rey no sea sometida al voto, sino que sea hereditaria.²⁷ Este es el sistema de gobierno en el que se encuentra Prusia en el siglo XIX, y que difiere de los dos anteriores en la manera de establecer el presupuesto. Aunque vamos a analizarlo con mayor profundidad próximamente en el trabajo podemos destacar que en este sistema de gobierno va a ser la figura del Rey, y no la de un gobierno representativo, la encargada de elaborar los presupuestos.

En la Monarquía constitucional prusiana el poder regio queda limitado por la coparticipación del Parlamento y por la implantación de un Estatuto jurídico, la Constitución, que el Monarca no puede modificar por sí, y donde se reconocen a los ciudadanos ciertos derechos y se les aseguran determinadas garantías, mientras que la Monarquía limitada se caracteriza por no ser el Monarca órgano único y directo del Estado, pues hay siempre una organización que con él comparte el poder, el Parlamento en éste caso, y a través de la cual se pretende limitar jurídicamente de manera duradera el poder del Monarca y garantizar la observancia de los límites constitucionales establecidos. Existían dos órganos directos del Estado, siendo el Parlamento el que expresaba la voluntad del pueblo. Sin embargo, entre los dos órganos existía una preeminencia del Rey sobre las Cámaras representativas que es lo que se conoce como “principio monárquico”.²⁸

A pesar de este principio sí que existían algunos derechos fundamentales reconocidos a la representación nacional en las Constituciones positivas que difícilmente podían dejar de considerarse sino como manifestaciones de un cierto derecho a participar en la dirección de la política general y de control sobre el gobierno y que contrastaban abiertamente con el principio monárquico. Y entre estos derechos expresamente reconocidos se encontraba el

²⁷ LARIO, A. “Monarquía constitucional y gobierno parlamentario” *Revista de estudios políticos*, ISSN 0048-7694, N° 106, 1999, pág. 278.

²⁸ RODRIGUEZ BEREIJO, Á., “Estudio preliminar”, ob. cit., pág. 21.

“derecho del Parlamento a aprobar el Presupuesto” (artículo 99 Constitución 1850)²⁹, lo que constituía un poderoso instrumento político para garantizar a la representación nacional la convocatoria anual de las Cámaras por el Rey.³⁰

A pesar de esta prerrogativa en este caso también observamos un poder del poder ejecutivo, representado por el Rey, sobre los presupuestos superior al del poder legislativo, que ejerce el Parlamento, al contrario que en el caso parlamentario.

Para finalizar el análisis del poder ejecutivo vamos a comentar el papel del ejecutivo en España, monarquía parlamentaria, al Gobierno le corresponde la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado. El proyecto se aprueba en el Consejo de Ministros que debe presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior. El objetivo es que el presupuesto esté aprobado antes del 31 de diciembre de cada año. Si la Ley de Presupuestos no se aprueba antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se consideran automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos. Esta prórroga tiene alguna excepción: no afecta a créditos aprobados para actividades que finalizaron en el ejercicio cuyo presupuesto se prórroga. El límite de gasto establecido en el presupuesto no es absoluto. Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno puede presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario. El proyecto se prepara anualmente por el Ministerio de Hacienda, en particular, por la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, a través, entre otras, de la Dirección General de Presupuestos y la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas. Antes de que el Gobierno comience a elaborar los presupuestos, las entidades públicas deberán entregarles un plan con los distintos gastos e ingresos para un periodo de un año. A partir de estos documentos, el Gobierno comenzará a elaborar una previsión global para el próximo ejercicio económico, es decir, preparará los Presupuestos Generales del Estado. Una vez el Gobierno haya elaborado los presupuestos, deberá presentarlos en sede parlamentaria para que sean debatidos y aprobados.

²⁹ *Constitución del Estado Prusiano de 31 de enero de 1850*. Universitat de Barcelona. <http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/evolucio/textos/ca1850.htm>

³⁰ RODRIGUEZ BEREIJO, Á., “Estudio preliminar”, ob. cit., pág. 25.

El papel que tiene el poder ejecutivo en los Presupuestos es sin duda, el más importante, ya que a él le corresponde su elaboración, y, en consecuencia, va a ser el que asigne a que se destinan los ingresos públicos, una de las funciones más importantes dentro de un Estado. Adjudicar esta función al ejecutivo tiene sentido dado que el gobierno cuenta con la legitimación de haber sido elegido democráticamente y, por tanto, de representar a la mayoría de ciudadanos del Estado, aunque esto no ocurre en todos los casos, por ejemplo, en las monarquías constitucionales el Rey no es elegido democráticamente.

3.2.- Papel del poder legislativo en los Presupuestos

Antes de poder estudiar el papel que tiene actualmente el poder legislativo en los Presupuestos, debemos analizar brevemente su evolución histórica. La historia del poder legislativo comienza con las Asambleas Parlamentarias en la Europa Medieval de los siglos XII y XIII. Desde aquí se diferencia el caso inglés con continuidad evolutiva parlamentaria y el caso de los países continentales dónde se produce una ruptura institucional entre las Asambleas feudales y los modernos Parlamentos.³¹ Por esta continuidad en el Parlamento inglés, la Cámara de los Lores, no desaparece, sino que continúa junto con la Cámara de los Comunes, como un vestigio del parlamentarismo medieval. Es en Inglaterra, sin embargo, donde surge el Parlamento. A finales de la Edad Media empezó a surgir la idea de que el Parlamento representa a todo el pueblo y a lo largo del siglo XVI conseguiría una capacidad de iniciativa legal que comienza a contrarrestar y equilibrar los poderes del rey. Después, con la victoria de los partidarios del constitucionalismo tradicional en las revoluciones inglesas del siglo XVII, se superan las pretensiones absolutistas y se debilita la posición del monarca. El Parlamento sale fortalecido y pasa a considerarse representante de todo el reino.

Al contrario, en los países del continente europeo existe una quiebra entre la Asambleas Medievales y los nuevos Parlamentos liberales. En el caso de España las viejas Cortes o los Consejos Reales no pudieron ser subsumidos en el concepto liberal del parlamentarismo representativo, y se da un mayor poder al rey monarca absoluto y único representante de la nación. Algo parecido sucedió en la mayoría de países del continente donde los Parlamentos

³¹ Notas sobre la evolución histórica del Parlamento y de la representación política, *Revista de estudios políticos* (N.E.), nº 92, 1996.

solo se reunían en contadas ocasiones. Los Parlamentos modernos, liberales, se diferencian de los anteriores medievales en que desempeñan una función representativa, no imperativa.

En cuanto a la democratización del parlamento, este tarda en convertirse en una institución plenamente democrática. A partir de mediados del siglo XIX la democracia comienza a insertarse plenamente en el Estado Liberal, el parlamento se convierte en instrumento inexcusable para la identificación de la voluntad popular con la ley, y consecuentemente se inicia el proceso de su democratización, cuyos momentos capitales son la introducción del sufragio universal en la elección de sus miembros y la eliminación de los elementos no democráticos, lo que se manifiesta, sobre todo, en un ataque a las cámaras altas mediante las siguientes vías: I) Su supresión pura y simple, II) La limitación de sus atribuciones. Cómo la limitación de atribuciones de la Cámara de los Lores 1911 y III) LA intervención de elementos populares en su elección, diferenciándose de la cámara baja por simple diferencia de métodos. Con la eliminación de la cámara alta no solo se democratiza la composición del Parlamento sino también el proceso legislativo. Convertido el parlamento en un órgano popular, la democratización se acentúa en cuanto a este ha atraído a sus competencias de fiscalización de los actos del ejecutivo, de modo que la permanencia del gobierno en el poder depende de la confianza del Parlamento.³² En conclusión, a lo largo de la historia, el parlamento se ha convertido para la democracia en el órgano a través del cual la voluntad popular se convierte en ley y el Gobierno en expresión e instrumento de esa voluntad popular.

Una vez vista la evolución histórica del parlamento podemos ver cuál es su función actual en el desarrollo de los Presupuestos. En el artículo 66 de Constitución Española se indica que “Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución.” Es decir, las Cortes Generales son las encargadas del examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado. Estas funciones se adjudican al parlamento ya que las Cámaras están respaldadas por su naturaleza representativa.

³² GARCÍA-PELAYO, M., *Derecho Constitucional comparado* (Introducción de M. Aragón), Alianza, Madrid, 1987, pág. 189.

El Congreso de los Diputados vota en primer lugar su admisión genérica o las enmiendas a la totalidad, que de prosperar suponen su devolución al gobierno. Superado ese trámite, la capacidad de alteración por enmiendas parciales está sujeta a la no alteración del equilibrio presupuestario. Posteriormente pasan al Senado, que hace una segunda lectura, pero cuya capacidad de alterarlos es muy limitada, con una última remisión al Congreso. Posteriormente son sancionados por el rey y publicados en el Boletín Oficial del Estado con rango de ley ordinaria. Además, como se ha indicado antes el Gobierno puede presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario. Estos proyectos de ley deben ser aprobados también por el parlamento. El parlamento también puede presentar una proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos (gasto) o disminución de los ingresos presupuestarios pero esta propuesta requiere la conformidad del Gobierno para su tramitación.

Es claro que la función de las cámaras legislativas en el presupuesto es de vital importancia, aunque no elaboran el presupuesto pueden presentar enmiendas y además tienen una función de control, es decir, de ellos depende que el gobierno no elabore los presupuestos sin ningún tipo de límite.

3.3.- Papel del poder judicial en los Presupuestos

Al contrario que los anteriores poderes, el poder judicial no cuenta con un papel de participación activa en el proceso presupuestario. Para poder estudiar el papel del poder judicial dentro de los Estados Constitucionales debemos diferenciar los dos sistemas globales en el mundo. Todo sistema jurídico se ha originado en la costumbre, ha alcanzado su etapa de ley positiva y fija, y se ha desarrollado gracias a la elaboración de normas jurídicas por obra de la jurisprudencia y la doctrina. Pero mientras que en las organizaciones jurídicas que han seguido la estructura del Derecho romano como en Europa, América Latina y parte de Asia, la fuente definitiva del derecho es esencialmente la ley positiva, en el sistema anglosajón, denominado *Common Law*, que fue creado por Inglaterra y adoptado por los Estados Unidos y todo el mundo de civilización inglesa, si bien la ley elaborada por el poder legislativo es uno de los factores esenciales del Derecho, sin embargo, el conjunto de principios que tiene como origen la costumbre, elaborados por los jueces en sus decisiones y que forman la jurisprudencia, han sido siempre y siguen siendo hasta ahora, el elemento preponderante de este sistema, a tal grado que la legislación anglosajona, generalmente, es sólo declarativa, en forma ordenada y textual,

de las normas jurídicas previamente establecidas por los precedentes judiciales, y de que los preceptos de la ley promulgados por los legisladores deben ser interpretados, todos y cada uno, por los tribunales, para que así su significado y alcance quede definido en la práctica y se conozca su verdadero sentido jurídico. El estudio del Derecho angloamericano debe abarcar no sólo los principios generales que lo integran, sino también el conocimiento práctico de los textos, libros y tratados donde están las normas jurídicas de ese derecho, y la forma técnica de consultarlos.³³

Lo anterior puede referirse a cualquier otro tipo o sistema de Derecho. Pero en las organizaciones jurídicas de origen romano, en donde la fuente formal del Derecho, es principalmente, la ley, las normas jurídicas están escritas en códigos o legislación de fácil consulta y manejo; generalmente su interpretación y comentario aparece expuesto, de un modo llano y preciso, en los tratados y obras de Derecho, por los jurisconsultos, cuya opinión tiene una autoridad preponderante, y aun cuando en la jurisprudencia elaborada por los jueces también se establecen principios jurídicos que integran al derecho, poco uso se hace de ellas en los países de leyes codificadas. Por el contrario, el Derecho en Inglaterra y en Estados Unidos sigue siendo consuetudinario, pues está formado por el *Common Law*, en el cual predomina la jurisprudencia, como elemento formal. La ley positiva ocupa un segundo lugar, no en jerarquía, pero sí en el uso práctico, y la doctrina, el último.³⁴

En nuestro sistema constitucional, la legitimación democrática de la función judicial no se expresa en los mismos términos que caracterizan la función legislativa o ejecutiva. En efecto, en estos dos últimos casos, la soberanía popular se manifiesta de forma patente a través de la elección directa de los representantes en las Cortes Generales por parte de quién esté legitimado al voto (arts. 68 y 69 CE) o a través del vínculo de confianza que debe existir entre una parte de estos representantes (el Congreso de los Diputados) y el Gobierno (art. 99 CE). Sin embargo, por lo que atañe a la función judicial, la legitimación democrática exigida por el art. 1.2 CE se plasma diversamente, trayendo origen en el principio de sumisión del juez a la Ley y a la Constitución (arts. 9.1 CE y art. 117.1 CE), es decir, en el acto en el que se sustancia la voluntad general tras la conclusión del procedimiento legislativo. Así pues, es en la Ley y

³³ *Qué es el Common Law*. Traducción Jurídica, 9 de junio de 2021. <https://traduccionjuridica.es/que-es-el-common-law/>

³⁴ *Ibid.*, <https://traduccionjuridica.es/que-es-el-common-law/>

exclusivamente en ella, donde el juez debe encontrar la solución al caso llevado a su conocimiento. Por ello, toda resolución jurisdiccional (sentencia, pero también auto, providencia, etc.) fundándose en la Ley, fruto de la voluntad popular expresada a través de representantes legítimos elegidos democráticamente, puede destacar por su carácter vinculante e imperativo. Desde esta perspectiva, es fácilmente comprensible porque los jueces deberán manifestar, a través de la motivación de sus sentencias, los razonamientos jurídicos y lógicos en los que se apoyan sus decisiones últimas. Dicho principio se traduce, además, en la imposibilidad para el juez de desaplicar las normas previstas para el caso en aras de una presunta ilegitimidad constitucional de las mismas. En efecto, en estos casos, la coherencia del sistema ofrece al magistrado la posibilidad de elevar la duda de constitucionalidad al supremo juez de la Ley, es decir, al Tribunal Constitucional a través de la formulación de una cuestión de inconstitucionalidad *ex art. 163 C.*³⁵

Por esta razón, en los Estados que siguen el sistema romano la importancia del poder judicial en el presupuesto es mínima en comparación con aquellos, como Estados Unidos, donde se siguen el *Common Law*. En países como España y otros que siguen el derecho continental, donde la jurisprudencia juega un papel secundario, ya que no es fuente del derecho, o si lo es, es indirecta; lo son las normas preestablecidas que emanan del poder legislativo. Por tanto, la función de los jueces en estos países se limita a la posible intervención si se incumpliesen las normas jurídicas que establecen como debe realizarse el procedimiento de los Presupuestos.

Sin embargo, en otros países, como es Estados Unidos o Inglaterra, la función del poder judicial adquiere una mayor importancia ya que siguen el Derecho anglosajón. La primera fuente del derecho en el sistema anglosajón es la jurisprudencia a través de la regla del precedente. Las decisiones de las Altas Cortes de Justicia se imponen sobre las inferiores siendo vinculantes, mientras que los precedentes del resto de tribunales no constituyen precedente obligatorio, aunque sí que tienen carácter persuasivo (lo que en nuestro sistema llamaríamos corriente jurisprudencial). En los países que siguen este modelo la jurisprudencia tiene la función de creadora de derecho. Es por esto por lo que en países como Estados Unidos el

³⁵ MILIONE, C., “La función Judicial en el marco del Estado Social y Autonómico Español: ¿Poder o Servicio Público?”, *Estudios de Deusto*. <https://revista-estudios.revistas.deusto.es/article/view/258/413>

Tribunal Supremo sí que ha tenido una gran importancia en los conflictos entre poderes por razones de presupuestos.

Este tema es de vital importancia para entender el segundo caso que se explica en el punto siguiente sobre grandes conflictos constitucionales y donde se explica con detenimiento como la capacidad del poder judicial, representada por el Tribunal Supremo, de interpretar y dotar o quitar significado a las leyes promulgadas por el Gobierno causa problemas cuando el presidente Roosevelt intentó sacar adelante los planes presupuestarios del *New Deal* para hacer frente a la Gran Depresión de los años 30.

Este apartado nos permite entender mejor los conflictos que se explican a continuación, ya que en cada uno de ellos el predominio de uno de los poderes sobre los demás es lo que va a ocasionar tanto el conflicto como la resolución del mismo. El primer caso se centra dentro del sistema parlamentario inglés en la lucha de las dos cámaras, centrándose en el predominio del poder legislativo, el segundo nos muestra la importancia del poder judicial en Estados Unidos que llega a influenciar la Ley Presupuestaria dónde supuestamente tiene control el Presidente y el último nos muestra el poder del Rey en la Monarquía constitucional prusiana frente al Parlamento.

4.- Grandes conflictos constitucionales a lo largo de la historia

Una vez analizadas las funciones de los diferentes poderes del estado y por qué entran en conflicto pasamos a presentar una serie de casos históricos donde estos enfrentamientos ocurrieron realmente. En todos ellos el nacimiento del conflicto se centra en el intento de aprobación y promulgación de unos determinados presupuestos por parte de uno de los poderes, generalmente el Gobierno, con la oposición de otro poder, parlamentario o judicial.

Como ya hemos mencionado anteriormente, la Ley de los Presupuestos es la ley más importante que promulga un gobierno en un año, y, su aprobación, es la fase que más problemas ha causado, debido al choque entre los diferentes poderes del estado por su distinta composición política, y, por tanto, ideológica, que les lleva a tener diferentes intereses económicos y políticos. Dado que la Ley de Presupuestos es la que establece en que se van a invertir los ingresos de un Estado, no es sorprendente que todos los poderes tengan un especial interés en poder vetar, modificar o controlar la misma.

En primer lugar, vamos a analizar el enfrentamiento entre las dos Cámaras del Parlamento británico a comienzos del siglo XX, por la oposición de la Cámara de los Lores a aprobar los proyectos presupuestarios de los Comunes debido a que estos establecían un sistema de impuestos más alto para las clases más privilegiadas para poder sacar adelante medidas sociales para las clases más desfavorecidas. Después, se explicará el papel político del Tribunal Supremo en Estados Unidos y la confrontación entre este organismo y el presidente Franklin D. Roosevelt por la oposición del Tribunal a las medidas intervencionistas del *New Deal*. En este caso, lo destacable es el papel que el poder judicial tiene a la hora de interpretar la Constitución y como dependiendo de la doctrina del mismo cambia la realidad americana a lo largo de la historia. Por último, vamos a estudiar el conflicto en Prusia entre el Gobierno y el Parlamento en la segunda mitad del siglo XIX, dónde la Cámara Baja se negó a aprobar el Presupuesto presentado por el Gobierno, que pretendía incrementar el gasto militar para hacer frente a políticas de guerra.

4.1.- La Cámara de los Lores y su oposición al Estado de bienestar

Uno de los casos donde mejor se puede ver este conflicto de intereses es en el conflicto inglés entre las dos cámaras del Parlamento cuando se intentó introducir el Estado de bienestar a principios del siglo XX. Este conflicto, por tanto, no se produjo entre diferentes poderes, sino que, dentro del poder legislativo, que en Inglaterra lleva el Parlamento, las que se enfrentaron fueron las dos Cámaras, alta y baja, oponiéndose la primera a aprobar los presupuestos presentados por la segunda debido al carácter más progresista y social de los mismos. Aunque también es una oposición con el poder ejecutivo, en la medida que parte del gobierno forma parte de la Cámara baja y son los que establecieron el programa electoral, con las correspondientes reformas presupuestarias.

4.1.1.- Contexto histórico y político

Antes de analizar el conflicto presupuestario de este caso debemos poner en contexto la situación histórica y política del Parlamento de Reino Unido. El Parlamento se divide a comienzos del siglo XX en dos Cámaras, alta y baja, denominadas Cámara de los Lores y Cámara de los Comunes. Ambas cámaras tienen diferentes funciones y sus componentes se eligen de manera diferente, siendo la elección de la Cámara Alta hereditaria y la de la Cámara Baja democrática.

Cuando tuvo lugar la separación bicameral, durante el reinado de Eduardo III, la Cámara de los Comunes albergaba a los representantes de los condados y las ciudades, mientras que la Cámara de los Lores estaba formada por la jerarquía eclesiástica y la nobleza. La autoridad del Parlamento continuó creciendo, y durante el siglo XV alcanzaron poderes nunca vistos hasta el momento. La Cámara de los Lores era por entonces más poderosa que la Cámara de los Comunes, debido a la gran influencia de los nobles y de la Iglesia sobre todo el reino.³⁶ El poder de la nobleza disminuyó a finales del siglo XV debido a la guerra civil conocida como la Guerra de las Dos Rosas. Enrique VII (1485-1509) estableció la supremacía de la monarquía, simbolizada a través de la Corona Imperial, supremacía que duró hasta mediados del siglo XVI con Enrique VIII (1509-1547).³⁷ La Cámara de los Lores continuaba teniendo más poder que

³⁶ ESCANTILLA HERNÁNDEZ, J., *Breves notas sobre el Parlamento Británico*, noviembre de 2018, pág.4. Disponible en: http://mayores.uji.es/wp-content/uploads/2018/11/Escamilla-J_1.pdf

³⁷ Id.

la Cámara de los Comunes, pero esta última siguió adquiriendo más influencia, llegando a equipararse el poder de ambas a mitad del siglo XVII. Los conflictos del rey con el Parlamento, y en especial con la Cámara de los Comunes, acabó desembocando en la Guerra Civil inglesa (1641-1651). En 1649, tras la muerte por decapitación del rey Carlos I, se constituyó la Commonwealth inglesa, quedando la nación bajo el poder de Oliver Cromwell, nombrado Lord Protector de Inglaterra. La Cámara de los Comunes se convirtió en el lugar de reunión de Oliver Cromwell, su gobierno y sus seguidores. El 19 de marzo de 1649, la Cámara de los Lores fue abolida por un Acta del Parlamento que declaraba que «los Comunes de Inglaterra declaran, tras una larga experiencia, la inutilidad de la Cámara de los Lores y su peligro para el pueblo de Inglaterra». La Cámara de los Lores no se volvió a reunir hasta 1660, año en el que se celebró la Convención del Parlamento que restituyó al monarca, convirtiéndose de nuevo en la Cámara más poderosa del Parlamento, posición que ocuparía hasta el siglo XIX.³⁸

El siglo XIX vino marcado por grandes cambios en la Cámara de los Lores. Esta Cámara, inicialmente formada por 50 miembros, aumentó considerablemente su número debido al afán del rey Jorge III y sus herederos de crear libremente nuevos Lores. Esto provocó que la influencia individual de cada Lord disminuyese. Además, el poder general de la Cámara de los Lores empezó a menguar, mientras que el de la Cámara de los Comunes creció, sobre todo a partir de la *Reform Act* de 1832. Sin embargo, el sistema de elección de los miembros de la Cámara de los Comunes no era, por entonces, del todo democrático: los títulos de propiedad sobre la tierra restringían el tamaño del electorado, y las demarcaciones de muchos distritos electorales no se habían modificado en siglos. En 1832 la Cámara de los Comunes aprobó el *Reform Act* con el fin de corregir las anomalías electorales existentes, pero la Cámara de los Lores rechazó la propuesta. Aun así, la reforma no fue abandonada por el gobierno, pese a recibir un segundo rechazo de la Cámara de los Lores en 1832. El primer ministro de entonces, Charles Grey, aconsejó al Rey la creación de ochenta nuevos Lores que votarían a favor de la reforma, con el fin de superar la oposición a la misma existente en la Cámara de los Lores. Guillermo IV suavizó en principio esta propuesta de su primer ministro, pero a la larga acabó cediendo. No obstante, antes de la entrada de los nuevos Lores, aquellos que se oponían a la reforma acabaron por admitir su derrota y se abstuvieron en la votación, permitiendo así aprobar la reforma electoral. A partir de entonces, la influencia política de la Cámara de los

³⁸ *The evolution of parliament.* (2021). UK Parliament. <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/>

Lores disminuyó, aunque no supuso su fin, pero a lo largo del siglo XIX se fue demostrando progresivamente la supremacía política de la Cámara de los Comunes frente a ésta.³⁹ Además, con estas reformas, el Parlamento ganó autoridad frente al pueblo y frente a la Corona y uno de los resultados de esta autoridad fue que el Gabinete pasase cada vez a depender más del Parlamento a costa de la Corona. Al perder la Corona su preeminencia crece la personalidad del primer ministro, en quien los tratadistas comienzan a ver la clave de la constitución británica, al tiempo que acentúan crecientemente el carácter simbólico y desprendido de competencias concretas de la corona.⁴⁰

4.1.2.- La oposición de la Cámara de los Lores al Estado de bienestar

En este momento histórico es en el que nos encontramos cuando pasamos a analizar el conflicto en cuanto al poder de la Cámara de los Lores después de la elección de un Gobierno liberal en 1906. La Cámara Alta había pasado de ser una cámara de dirección a una de revisión y suspensión, que poseía una función neutral de velar por el interés general mediante la función del veto a las leyes de la Cámara Baja, en Inglaterra, Cámara de los Comunes. Sin embargo, desde que los liberales entraron en el gobierno en el 1905 pasaron a transformarse en una cámara de oposición al gobierno, especialmente a partir del intento político por parte del gobierno liberal de aprobar un presupuesto en 1910 que cargaba el coste de las prestaciones del Estado sobre las capas de más nivel de renta. Fue, por tanto, la puesta en marcha del Estado de bienestar en el país, lo que volvió a provocar que los Lores vetasen un proyecto del Parlamento, algo que llevaba sin pasar desde 1893 con el proyecto de *Home Rule* para Irlanda.⁴¹

Esta situación ocurre en un contexto de cambios políticos, como la conquista de los partidos de masas del espacio político en los primeros años del siglo XX, mientras que en el siglo XIX los votantes estaban delimitados a grupos rígidos y cerrados, en los primeros años de éste nuevo siglo entran a formar parte del electorado millones de nuevos votantes. Además, debemos tener en cuenta en este contexto también el giro a la izquierda del partido liberal

³⁹ GARCÍA-PELAYO, M., *Derecho Constitucional comparado*, ob. cit., pág. 444.

⁴⁰ *Ibid.*, pág. 276.

⁴¹ RUIZ RUIZ, J.J., “La Cámara de los Lores y su oposición al Welfare State (1906-1991) Nota para un estudio de bicameralismos compensados”, *Revista de Estudios Políticos* (N.E.), núm. 109, julio-septiembre 2000, pág. 135.

introduciendo reformas sociales, y políticas intervencionistas, para evitar perder posiciones respecto al nuevo partido laborista, que representaba a las clases obreras.

Es por esto que en el trienio de 1906 a 1908 se abre la etapa de lo que conocemos como Estado de bienestar, introduciendo reformas sociales para mejorar la calidad de vida de los más desfavorecidos, como eran los colectivos de infancia, mujeres, trabajadores industriales, o mineros, entre otros. Toda la legislación que se puso en marcha en esta época tuvo una muy difícil tramitación dentro del Parlamento debido al veto de la Cámara de los Lores, que eran aquellos que, por su posición social e ideología conservadora, se oponían radicalmente a estas medidas de apoyo social. De esta manera, el gobierno tenía muy difícil sacar adelante su programa electoral si no contaba con suficientes apoyos en la Cámara Alta.⁴²

Este problema no se podía solucionar con una disolución de la Cámara de los Comunes, ya que el elemento que impedía que la confianza parlamentaria funcionase con normalidad era la Cámara de los Lores, y esta conservaría intacta su composición ya que no entraba dentro del sistema democrático. La única manera de alterar la composición de esta era la proposición al rey de un conjunto de Lores que se añadiesen a los que ya estaban ahí con carácter vitalicio, pero esto conllevaba el riesgo de que cualquier gobierno pudiese modificarla para evitar el sistema de contrapesos del bicameralismo.

En relación con esto se crea también el concepto de mayoría parlamentaria gubernamental, un gobierno se asegura la permanencia gracias a la confianza de uno o más partidos y aspira a que siempre haya un mínimo de parlamentarios voten favorablemente sus iniciativas que han sido previamente establecidas en un programa electoral. Esta mayoría legitima las medidas del ejecutivo, y por ello la Cámara alta y su veto a las propuestas procedentes de la cámara baja, que se respalda en este concepto, se vio como una actitud opuesta al parlamentarismo. Debido a esto el poder de veto de los Lores tenía un carácter excepcional y sólo podía usarse en caso de extrema necesidad, sobre cuestiones de carácter inconstitucional o que afectasen a grandes principios.

⁴² Ibid., pág. 136-137.

4.1.3.- La paralización legislativa de 1906 a 1911

Debido a que los liberales obtuvieron una gran mayoría de escaños en las elecciones, no tardaron en introducir una gran suma de proyectos de ley, donde destacaba el *Education Bill*, para paliar las deficiencias del antiguo proyecto educativo, el *Education Act*. Sin embargo, a pesar del amplio apoyo en la Cámara baja, una vez llegó a la Cámara de los Lores, éstos introdujeron una gran serie de enmiendas que dejaba el proyecto vacío del contenido inicial. Fue aquí cuando el gobierno optó por una opción inédita hasta la fecha, rechazar en bloque todas las enmiendas de los Lores, que a su vez se opusieron al veto del Gobierno, lo que impidió que siguiese adelante el principal proyecto de su campaña. Después de esto, el primer ministro, Campbell-Bannerman, afirmó que “debemos encontrar una forma, y la encontraremos, por la que la voluntad del pueblo expresada a través de sus representantes elegidos en esta Cámara se hará valer”.⁴³

Una vez entrado en 1907, el seno del Gobierno estudia las posibles vías para dar un tratamiento a la cuestión del veto de los Lores, vías apartadas de la perspectiva política. Los miembros del Gobierno llevaron el planteamiento de la cuestión al terreno de los principios constitucionales. Para ello se usó el método de la *Government resolution* en la Cámara de los Comunes, así, se convocó una sesión en la Cámara de los Comunes para debatir sobre una posible reforma de las competencias de la Cámara de los Lores el 24 de junio de 1907, por la que la Cámara baja establece “que, para dar efecto a la voluntad del pueblo expresada por medio de sus representantes elegidos, es necesario que el poder de la otra Cámara deba ser tan restringido por ley como para asegurar que dentro de los límites de una Legislatura la decisión final de los Comunes prevalezca”. A pesar de éste comienzo el Gobierno no siguió avanzando en esta reforma, puede ser porque quisiese dejar un tiempo a la Cámara de los Lores para aceptar los principios del parlamentarismo democrático, en el sentido de que los principios constitucionales del momento obligaban a la Cámara Alta a circunscribir su actuación al procedimiento legislativo a la cámara revisora, debiendo abandonar por ello sus pretensiones de ejercer una oposición como cámara partidista, función a la que no estaba llamada por la constitución.

⁴³ Ibid., pág. 141.

Llegamos así al final del año 1907 sin que el gobierno hubiese podido sacar adelante ningún proyecto. Lo mismo ocurrió con los presupuestos del año siguiente, a pesar de la intervención del rey para evitar de nuevo este veto. En 1909, el Gobierno ya tiene asumido que sólo existen dos fórmulas para que sus medidas de talante más progresista y social no vuelvan a toparse con el veto de los Lores. Una consiste en incluir en proyectos de carácter financiero o económico aquellos contenidos que de otra manera sólo tendrían la consideración de medidas de carácter político, por ser éste el único tipo de proyectos sobre los cuales existía una clara convención constitucional que impide las enmiendas o el veto de la Cámara Alta. La segunda vía es la de decidirse por una reforma constitucional introducida mediante un proyecto de ley sobre el Parlamento. El encargado de la elaboración de los presupuestos este año fue Lloyd-George, cuya voluntad inicial era establecer nuevos impuestos y gravar toda manifestación de riqueza en manos de las clases más privilegiadas, para hacer frente al fuerte aumento del gasto público que se generaría como consecuencia de todo un programa de reformas sociales. El sistema de imposición directa fue el elegido para las nuevas figuras impositivas, Lloyd-George formuló lo que constituía el plan de reformas sociales más ambicioso que se atrevía a poner en pie un gobierno Liberal. Una vez se consiguió aprobar el presupuesto en la Cámara de los Comunes ya pasado el verano, entró en la segunda cámara, que llevaba sin vetar ningún presupuesto de financiación desde hacía 250 años. Debido a esto fue ganando importancia la cuestión de si los Lores disponían el poder de vetar cualquier proyecto financiero con arreglo a la Constitución.

Todas las ideas parecían rechazar la constitucionalidad del veto de los Lores, así, expertos de la época en Derecho Constitucional como T. Erskine May y W. Anson proclamaron que “La legislación, que tiene por objeto sacar dinero de las cajas públicas y de imponer cargas a los contribuyentes, está sometida al solo control de la Cámara de los Comunes”. Sin embargo, Lord Lansdowne líder de los Lores desmontó estas ideas explicando cómo en tanto todas las leyes, financieras o no, son promulgadas por el Rey, con los consejos y con el consentimiento de los Lores espirituales y temporales, los Lores debían estar autorizados a rechazar todas las leyes. Esta idea fue declarada por el Lord Canciller como legal pero anticonstitucional, ya que a pesar de estar incluido el consentimiento de los Lores en el decreto de promulgación de leyes financieras, acuerdos a lo largo de más de dos siglos habían reducido las competencias financieras al cuerpo de representantes electos.

Es de interés comentar aquí la opinión del Lord Rosbery, antiguo primer ministro, que, aunque cree que la Cámara Alta conserva el derecho a devolver un proyecto de ley financiera, no está de acuerdo en rechazar ese presupuesto, argumentando que la Cámara no ha sido renovada y tiene poco prestigio y popularidad, y, por tanto, el rechazo de un presupuesto con apoyo del pueblo conlleva a abocar a la institución de esta cámara a su desaparición.

Tras este nuevo veto el Parlamento se disuelve a finales de 1909 y se convocan elecciones para enero del año siguiente. Ante este reto del veto de los Lores, los partidos ofrecían diferentes soluciones, los obreros proponían directamente la supresión de la Cámara Alta, mientras que los más fieles al liberalismo pedían la abolición de los Lores hereditarios y la reorganización de la Cámara.

El Gobierno Liberal vuelve a ganar gracias a los apoyos de Laboralistas y Nacionalistas, por menos diferencia que anteriormente y se proponen abordar primero las atribuciones legislativas de los Lores antes de estudiar cambios en la composición de la Cámara. Para ello crea tres *resolutions* sobre relaciones entre las Cámaras. La primera de ellas incapacita a la Cámara de los Lores para enmendar o vetar todo proyecto financiero, la segunda sustituye el veto absoluto sobre proyectos no financieros por un veto suspensivo y la tercera limita la duración de la legislatura a cinco años, rebajando los siete hasta entonces en vigor. Además, se llegó al compromiso de incluir un preámbulo en el *Parliament Bill* en el que se declarara expresamente la intención de «sustituir la Cámara de los Lores tal y como existe hoy en día por una Segunda Cámara constituida conforme una base popular en lugar de la hereditaria».⁴⁴

El Gobierno, sabiendo las dificultades que pondrá la segunda cámara, comienza a explorar la posibilidad de conseguir el compromiso del Rey, de que, si no se consigue sacar adelante los proyectos de ley y fuese de obligación volver a dimitir, éste crearía una hornada de Lores para el siguiente mandato poder sacar adelante las reformas. Así, cuando Asquith⁴⁵ observó lo complicado que iba a ser sacar adelante el Proyecto de limitación del veto (*Parliament Bill*) fue a informar al Rey, en ese momento George V, la firme intención de disolver y convocar elecciones, pero a condición de que el Monarca aceptara tras los comicios

⁴⁴ Ibid., pág. 155.

⁴⁵ Herbert Henry Asquith, fue Primer Ministro por el Partido Liberal, entre 1908 y 1916.

(si eran ganados de nuevo por los Liberales), la creación de nuevos Lores, con lo que daría asegurada la aprobación del *Parliament Bill*.

En la Cámara Alta, aunque Lansdowne crítica el anuncio del gobierno de no aceptar enmiendas de los Lores sí que comunica las modificaciones que estarían dispuestos a admitir los Lores como hacer una reasignación de escaños, al fin de asegurar una representación más equitativa de los partidos políticos y un mejor funcionamiento del procedimiento legislativo, también se trataría de hallar un medio de evitar en lo sucesivo enfrentamientos insolubles entre las dos Cámaras. Es decir, se estaba admitiendo el abandono del principio hereditario y además propone el recurso al referéndum como instrumento de solución de conflictos. Sin embargo, el recurso del referéndum, aunque podía parecer atractivo, no era más que una forma de poner al pueblo en contra de los representantes que ya habían elegido.

Una vez que se vuelven a convocar elecciones y el partido liberal vuelve a conseguir el gobierno gracias al apoyo de laboristas y nacionalistas, se introduce inmediatamente el *Parliament Bill*. Sabiendo las enmiendas que recibirían de los Lores, el Primer Ministro había pactado con el Rey la creación de la hornada de Lores si el proyecto no pasaba de la Segunda Cámara. Una vez esta información es conocida por los unionistas, aunque se intenta declarar inconstitucional la maniobra del gobierno, el líder conservador de la Cámara Alta declara a sus correligionarios que lo mejor era abstenerse y dejar pasar el *Parliament Bill*. De lo contrario, la amenaza de creación de nuevos Lores, que contaba con la autorización del Rey, sería un hecho que iba a hipotecar el futuro de la Cámara Alta, en el sentido de que se llenaría la Cámara de un número tal de lores liberales, que ni siquiera ya para el futuro un hipotético gobierno conservador que volviera al poder iba a contar con ninguna ocasión de eliminarlos o neutralizarlos.⁴⁶ Fue así como finalmente el Gobierno consiguió ganar la votación y el proyecto se convirtió en *Parliament Act*.

Aunque la *Parliament Act* de 1911 fue una de las leyes que más limitó el poder de la Cámara Alta, y que marcó un antes y un después en el parlamentarismo inglés, la actividad por parte de la Cámara de los Comunes por seguir disminuyendo este poder no se acabó aquí. Ya anteriormente la Cámara Alta había recibido otro golpe con la *Reform Bill* de 1832, que hizo crecer el papel de los Comunes por encima del de los Lores. A partir de esta ley el primer

⁴⁶ RUIZ RUIZ, J.J., ob. cit., pág. 162.

ministro proviene cada vez con más frecuencia de la Cámara Baja, así Lord Salisbury en 1902 será el último primer ministro proveniente de la Cámara Alta⁴⁷.

Asimismo, los Lores van perdiendo progresivamente sus atribuciones legislativas. Aparte de las ya estudiadas con la *Parliament Act* de 1911, donde se establece una diferencia entre los proyectos financieros y los demás, impidiendo a los Lores modificar los primeros, es decir, en materia financiera la Cámara Alta se convierte en una Cámara de registro. Para el resto de las leyes el derecho de los Lores se reduce a un veto temporal de dos años, por lo que los Comunes tienen la seguridad de poder vencer la resistencia de los Lores en ese periodo.⁴⁸ Este proceso continúa con la *Parliament Act* de 1949 que redujo a un año la duración del veto, así la cámara alta se convirtió en una cámara de reflexión más que en verdadero poder legislativo

4.1.4.- Pérdida de significado del bicameralismo como control interno del parlamento.

El problema que parece extraerse de este análisis sobre la Cámara de los Lores es el de la utilidad o inutilidad de una Cámara Alta para el funcionamiento del régimen parlamentario, cuando este se combina con la democracia. En un sistema no democrático su importancia es evidente, en tanto que el sufragio no es universal el poder reside en una clase de la nación, aristocrática y burguesa, la Cámara Alta mantiene y protege la vocación política de la clase privilegiada y de esta forma sostiene el régimen. Este es el papel que la Cámara de los Lores llevaba desempeñando en Inglaterra desde la separación bicameral del Parlamento en el siglo XIV bajo el reinado de Eduardo III.⁴⁹

Este caso de enfrentamiento entre las dos cámaras nos permite analizar el papel de las cámaras aristocráticas en el primer constitucionalismo. La Cámara Alta, no democrática, y formada por condes, duques u obispos entre otros, no sólo existía en Inglaterra, sino que

⁴⁷ GARCÍA-PELAYO, M., *Derecho Constitucional comparado*, ob. cit., pág. 444.

⁴⁸ GARCÍA-PELAYO, M., *ibid.*, pág. 445

⁴⁹ *History of the House of Lords*, octubre de 2005. The United Kingdom Parliament. https://web.archive.org/web/20060918230421if_/http://www.parliament.uk/documents/upload/HofLBpHistory.pdf

también la encontramos en España, Italia, Francia o Bélgica. De todas ellas, la cámara de los Lores de Inglaterra es actualmente la única cámara hereditaria que subsiste en el mundo⁵⁰

Es interesante analizar la función de esta cámara dentro del parlamentarismo. Debemos tener en cuenta que el parlamentarismo tiene su base en la formación del Gobierno exclusivamente por mayoría, que pretende llevar a cabo en el espacio de la legislatura el programa que los votantes han refrendado. Así, vemos surgir a principios del siglo XX una ola crítica hacia el papel de las segundas cámaras, que podemos denominar, crisis del bicameralismo⁵¹. Henry Sidgwick⁵² escribía “una segunda cámara auténticamente colegisladora es un elemento extraño al régimen parlamentario cuando éste ha sido desarrollado totalmente. Quizás el mejor compromiso debería ser hacer las funciones del Senado meramente consultivas en relación a cualquier medida aprobada por la Asamblea representativa”. En este diagnóstico coincidió toda la doctrina del momento.⁵³

Debido a esto se empiezan a buscar formas de justificar la existencia de esta cámara en un sistema democrático. Una de las formas es establecer la Cámara Alta como sistema de control, donde sería depositaria de algunos de los principios constitucionales, especialmente aquellos relacionados con el propio Parlamento o con derechos fundamentales. Esto podría tener sentido en el régimen constitucional británico al no existir en este un control orgánico de constitucionalidad, ya que no disponen de una Constitución escrita. Sin embargo, para los sistemas constitucionales del continente, donde ya existe un control jurisdiccional de la constitucionalidad, tiene menos sentido trasladar competencias de control a un senado conservador, además, podría considerarse como una excepción al principio de control de constitucionalidad concentrado. La otra opción para legitimar el poder de la cámara alta consistía en convertirla en una cámara de composición democrática, pero esto hacía surgir el problema de dos cámaras democráticas que, si tenían diferente sistema de elección agudizarían más el problema de las dobles mayorías que se vetan y si se elegían a sus componentes por el mismo sistema democrático una de las cámaras sería directamente inútil. Si se construyen dos mayorías excluyentes, ambas legitimadas por igual en las urnas, la lógica del régimen

⁵⁰ FRAGA IRIBARNE, M., “La Cámara de los Lores en el siglo XX”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 106, 1959, pág. 1.

⁵¹ RUIZ RUIZ, J.J. “La Cámara de los Lores y su oposición al Welfare State...”, ob. cit., pág. 164.

⁵² Henry Sidgwick (1838-1900) fue un filósofo utilitarista y economista inglés.

⁵³ RUIZ RUIZ, J.J., ob. cit., pág. 165.

parlamentario se destruye. Gil Robles observaba “el senado compuesto por elección es menos incompatible con las doctrinas modernas acerca de la soberanía, pero, por lo mismo, menos apto para los fines de la cámara alta, sobre todo, cuando se funda está en la necesidad de protección y tutela de los principios conservadores de la sociedad, o se propone el equilibrio mecánico de los poderes públicos.”⁵⁴ Por eso, en aquellos países donde las segundas cámaras devinieron electivas, se implantó el sistema del bicameralismo atenuado, que consiste en que una de las dos Cámaras, la cámara baja, tiene atribuciones o facultades claramente superiores a las que se otorgan a la cámara alta.⁵⁵

Vemos que el empuje de la ‘parlamentarización’ en Inglaterra, y en el resto de Europa, fue borrando los controles que habían nacido para poner freno a una ilimitada soberanía representativa. Si el veto de los Lores había sobrevivido tanto tiempo había sido en parte por la costumbre de entender a la segunda cámara integrada como una pieza del régimen parlamentario, de modo que su actividad como cámara colegisladora estaba presidida por criterios objetivos de interés general. Sin embargo, como hemos visto, la práctica demostró que esa pretendida neutralidad de la Cámara Alta estaba condenada a desaparecer en un régimen de partidos con una férrea disciplina de voto. En el caso de los Lores, una cámara que se decía parlamentaria y con una composición hostil hacia el gobierno no podía sino hacer una aplicación del veto basada en la discrecionalidad, despegada de cualquier motivo de legalidad.

La razón, además de la tradición que lleva a los ingleses a conservar la Cámara de los Lores es que contribuye a la formación de la opinión como elemento importante. En los escaños de los Lores se sientan un gran número de personalidades importantes y aunque las intervenciones son escasas son generalmente de gran altura. Poseen un título de magisterio moral que conserva aún su importancia.⁵⁶ Sin embargo, todo esto supone también que el sistema parlamentario rompe con el sistema de frenos y contrapesos, dentro del sistema legislativo es patente que el veto de los lores estorbaba a la democracia parlamentaria pero los controles pueden estar también fuera del aparato del Estado. Así, es la propia constitución la que va a suponer en los países continentales un control jurídico infranqueable por el Parlamento.

⁵⁴ GIL ROBLES, E., *Tratado de Derecho Político*, tomo II, Salamanca, 1899 (1ª ed.), pág. 427.

⁵⁵ *Sinopsis artículo 66.* (2003). Constitución Española. Disponible en: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=66&tipo=2>

⁵⁶ GARCÍA-PELAYO, M., ob. cit., pág. 447-448.

Algunas constituciones han racionalizado al máximo los poderes legislativos de las cámaras, tasando los efectos de un eventual rechazo por parte de la segunda cámara a los proyectos que se entienden alabados por la sede donde reside la auténtica mayoría de gobierno. La Constitución Española, incorpora un levantamiento del veto del Senado como un remedio a cualquier acción antiparlamentaria de una mayoría no gubernamental⁵⁷. Y en el caso francés la exclusión de *Sénat* de los procedimientos de responsabilidad del ejecutivo, permitió a la segunda cámara desenvolver una función regularizadora en las relaciones entre mayoría y oposición.

⁵⁷ Art 90.2 CE “El Senado en el plazo de dos meses, a partir del día de la recepción del texto, puede, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas al mismo. (...) El proyecto no podrá ser sometido al Rey para sanción sin que el Congreso ratifique por mayoría absoluta, en caso de veto, el texto inicial, o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición del mismo, o se pronuncie sobre las enmiendas, aceptándolas o no por mayoría simple.”

4.2.- El gobierno del Tribunal Supremo de los Estados Unidos.

El segundo conflicto que vamos a utilizar para analizar casos de conflicto entre diferentes poderes del Estado en base a los presupuestos es el caso que ocurrió en Estados Unidos cuando el presidente Roosevelt intentó sacar adelante los planes presupuestarios del *New Deal* para hacer frente a la Gran Depresión de los años 30, estas medidas encontraron una barrera en el Tribunal Supremo, que como tribunal superior del país tiene la capacidad de interpretar y dotar o quitar significado a las leyes promulgadas por el Gobierno.

4.2.1.- Separación de poderes en Estados Unidos

La Constitución estadounidense de Filadelfia de 1787 desarrolló el dogma constitucional de Montesquieu hasta sus últimas consecuencias lógicas. La separación de poderes en Estados Unidos es total, así, el poder legislativo del Congreso de los Estados Unidos está limitado y contrapesado por el veto presidencial y la facultad del presidente de designar embajadores, jueces federales y altos funcionarios federales está limitada por el requisito constitucional de que esos nombramientos obtengan el consentimiento del Senado⁵⁸ Además, los requisitos constitucionales de separación de poderes dependen, para su efectividad, del control judicial. Los tribunales de los Estados Unidos son los que ejercen la revisión judicial; es decir, estos, en el curso de un proceso, pueden determinar si una ley u otro acto gubernamental relevante al caso viola alguna garantía constitucional, y si lo hace, rehusarse a dar efecto a la ley o acto inconstitucional.

La función de control jurisdiccional del Tribunal Supremo se afianzó gracias al caso *Marbury vs. Madison*, resuelto en 1803, donde la Corte Suprema de los Estados Unidos limitó el poder gubernamental, al sostener que el Congreso no podía ampliar la jurisdicción original de la Corte Suprema más allá de los límites establecidos por la Constitución, es decir, declaró inconstitucional la Ley Judicial del Congreso federalista por la que se permitía a la Corte Suprema expedir dichos decretos, función de la Corte que no aparecía en la Constitución, dado

⁵⁸ BARKER, R. S., “Separación de poderes en los Estados Unidos: resumen y actualización”, *IUS ET VERITAS*, nº 7 (12), 1996, pág. 10. Disponible en <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15528>

que el Congreso no tenía derecho de extender la jurisdicción de la Corte, se declaró la ley inconstitucional, nula y sin fuerza.⁵⁹

La revisión judicial es, por su naturaleza, un medio de control del poder de otra rama del gobierno. Por tanto, el Tribunal Supremo tiene el papel de mantener la separación constitucional entre los poderes dentro del gobierno nacional. Sin embargo, en este caso se demuestra la impotencia del principio de separación de poderes para mantener durante mucho tiempo sus promesas, pues tarde o temprano el equilibrio que se pretende garantizar se doblega bajo el empuje de la necesidad de unidad de opiniones y de unidad de acción en el desarrollo de la política nacional.⁶⁰ Así, en los EEUU esta función del Tribunal Supremo ha llevado a que la alteración del equilibrio se haya producido en favor del poder judicial, que ha sometido a los otros dos a su forma de control, a este predominio del poder judicial contribuye notablemente la debilidad de la ley en el Derecho estadounidense. Este control judicial de las leyes entraña el riesgo de pervertir el sentido de las normas.⁶¹

4.2.2.- Funcionamiento del Tribunal Supremo

El Tribunal Supremo o Corte Suprema de los Estados Unidos es el tribunal de mayor rango existente en el país. Es el organismo más importante del poder judicial federal. Se compone de un presidente y ocho jueces asociados, que son nombrados por el presidente de los Estados Unidos y confirmados por el Senado de los Estados Unidos. Los jueces nombrados del tribunal sirven de por vida y sólo pueden ser destituidos por el Congreso mediante un proceso de impugnación. Los jueces pueden renunciar a su cargo por voluntad propia. Ningún juez ha sido destituido de su cargo, aunque muchos se han retirado o renunciado.

La Corte Suprema es la única corte establecida por la Constitución de los Estados Unidos. Todos los demás tribunales han sido creados por el Congreso. La Corte posee la facultad de revisión judicial y la facultad de declarar inconstitucionales leyes federales o

⁵⁹ Ibid. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15528>

⁶⁰ LAMBERT, E., *El gobierno de los jueces* (estudio preliminar L. Pomed y trad. F. de la Fuente), Tecnos, Madrid, 2010, pág. 17.

⁶¹ Ibid., pág. 18.

estatales y actos de los poderes ejecutivos federal y estatales, además, sus decisiones no pueden ser apeladas.⁶²

La Constitución no especifica el número de miembros que debe tener la Corte Suprema. Es el Congreso el que tiene la facultad de fijar el número de jueces. Originalmente, el número total de jueces fue fijado en seis por la Ley Judicial (*Judiciary Act*) de 1789. Cuando el país creció geográficamente, el número de jueces aumentó. La Corte fue ampliada a siete miembros en 1807, a nueve en 1837 y a diez de 1863.⁶³ Por la Ley de Jueces de Circuito (*Circuit Judges Act*) de 1869, el número de jueces fue fijado otra vez en nueve (un juez presidente y ocho jueces asociados), composición que se ha mantenido desde entonces. Además, constitucionalmente corresponde al Presidente la iniciativa en el proceso de selección de los Magistrados del Tribunal Supremo, quienes son nombrados previa aprobación del Senado, por lo que las designaciones se corresponden con el perfil ideológico de los distintos presidentes. Con el propósito de dar continuidad a las políticas auspiciadas por la mayoría gobernante trascendiendo las limitaciones temporales de los mandatos presidenciales.⁶⁴ El “consejo y consentimiento” (*Advice and consent*) del Senado es requerido para todos los nominados a la Corte Suprema. El Comité de Asuntos Judiciales lleva a cabo las audiciones para examinar la calidad del nominado. Posteriormente, el pleno del Senado considera la nominación. Se requiere de mayoría simple para confirmar o rechazar al nominado, así, doce nominados han sido explícitamente rechazados por el Senado.

Las decisiones de la Corte Suprema constituyen precedente que obliga a todas las demás cortes a respetarlas. Además, sus fallos tienen la capacidad de derogar leyes. Los jueces oyen los argumentos de los diferentes casos y luego se reúnen para discutirlo entre ellos. Cada juez de la Corte tiene un voto en cada caso. Cuando hay por lo menos cinco jueces a favor de alguna decisión, esa pasa a ser la opinión de la Corte que representa el precedente final. El juez de mayor veteranía entre los cinco votantes tiene el privilegio de escoger cuál de ellos escribirá la opinión del Tribunal. Si el juez presidente se encuentra entre la mayoría, el privilegio pasa a él.⁶⁵ Todo juez tiene derecho a escribir una explicación de su voto. Si su voto se encuentra entre

⁶² *The Court as an Institution - Supreme Court of the United States*. Supreme Court of the United States. Disponible en: <https://www.supremecourt.gov/about/institution.aspx>

⁶³ *Ibid.*, <https://www.supremecourt.gov/about/institution.aspx>

⁶⁴ LAMBERT, E., *ob cit.*, pág. 46.

⁶⁵ History.com Editors. (2021, 5 enero). *Supreme Court. HISTORY*. Disponible en: <https://www.history.com/topics/us-government/supreme-court->

la mayoría, el juez escribe una opinión concurrente. Si el juez votó en contra de la mayoría, escribe entonces una opinión disidente. Ténganse en cuenta que sólo la decisión de la mayoría representa un precedente legal.

4.2.3.- La Guerra Civil y el periodo de Reconstrucción

Para analizar este caso debemos tener en cuenta las profundas transformaciones que el modelo constitucional estadounidense ha conocido desde el final de la Guerra de Secesión (1861-1865). Entre ellas la tensión que vive el federalismo americano como consecuencia de la aprobación de la Decimocuarta Enmienda, que pretendía proteger a los negros, pero debido a la influencia del Tribunal Supremo, apenas consiguió su objetivo.

Pocos años antes el Tribunal Supremo había dictado la Sentencia de *Dred Scott v. Sandford* (1857), donde por una mayoría de siete a dos, rechazó que un esclavo adquiriese la libertad por habitar en un Estado libre, negó que los negros pudieran ser ciudadanos y declaró inconstitucional la Ley federal de 1820 que prohibía la esclavitud en las tierras públicas procedentes de la compra de La Luisiana. Esta sentencia es muy importante porque fue la segunda ocasión, después de *Marbury vs. Madison* (1803) en la que el Alto Tribunal declaraba inconstitucional una Ley federal.⁶⁶ Sin embargo, mientras que la primera de estas Sentencias había conseguido dotar al Tribunal Supremo de rango y categoría, la segunda únicamente aumentó aún más la división de la sociedad americana, entre los Estados libres y los esclavistas e hizo que resultase muy difícil una solución pacífica al problema de la esclavitud.

Abraham Lincoln abolió la esclavitud nada más ser reelegido en 1864, que se consumó con la aprobación de la Decimotercera Enmienda (1865)⁶⁷, sin embargo, aunque parece que

facts#: %7E:text=The%20Supreme%20Court%20was%20established%20in%201789%20by,this%20power%20with%20the%20Judiciary%20Act%20of%201789

⁶⁶ LAMBERT, E., ob cit., pág. 27.

⁶⁷ Constitution of the United States, September 17, 1787 and Amendments, United States Senate, Amendment XIII (1865). Section 1. Neither slavery nor involuntary servitude, except as a punishment for crime whereof the party shall have been duly convicted, shall exist within the United States, or any place subject to their jurisdiction. Section 2. Congress shall have power to enforce this article by appropriate legislation. Disponible en: https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm

Constitución de los Estados Unidos de 1787. Enmienda XIII (diciembre 6, 1865). 1. Ni en los Estados Unidos ni en ningún lugar sujeto a su jurisdicción habrá esclavitud ni trabajo forzado, excepto como castigo de un delito del que el responsable haya quedado debidamente convicto. 2. El Congreso estará facultado para hacer cumplir este artículo por medio de leyes apropiadas. Disponible en: <https://www.archives.gov/espanol/constitucion>

esto podía poner fin a la doctrina de *Dred Scott v. Sandford*, sólo fue así hasta cierto punto, el final de la guerra y la esclavitud no supuso el pleno reconocimiento de los derechos de ciudadanía para los afectados, de hecho, los Estados del Sur restringieron aún más los derechos civiles de los antiguos esclavos. A este periodo después de la guerra se le conoce como Reconstrucción, época particularmente conflictiva, cuyas revolucionarias realizaciones sólo adquirieron plena efectividad en el transcurso de la segunda mitad del siglo XX.⁶⁸ Así, la aprobación de la Decimocuarta Enmienda (1868) estuvo también rodeada de conflicto. En 1873 el Tribunal Supremo, en la Sentencia *Slaughter House Cases*, confirmó la validez de la misma, si bien llevó a cabo una lectura restrictiva de su contenido al entender que se limitaba a garantizar los derechos de ciudadanía federal de los antiguos esclavos sin incidir en los ‘poderes policía’ de los Estados.⁶⁹ En 1877 apuntó una nueva interpretación de esta enmienda en la Sentencia *Munn v. Illinois*, al aceptar que, en algunas circunstancias, podía limitar los poderes policía de los Estados, haciendo hincapié en la protección del derecho de propiedad frente a las apropiaciones públicas llevadas a cabo “sin el debido proceso”. Es decir, a pesar de que la abolición expresa de la esclavitud está recogida en la Decimotercera Enmienda y que la Decimocuarta, en su ‘Cláusula sobre protección igualitaria’ (*Equal Protection Clause*), pretendía igualar a los antiguos esclavos al resto de ciudadanos, la interpretación restrictiva de las mismas por el Tribunal Supremo, así como la oposición de los estados que habían perdido la guerra impidieron que estas leyes pudieran realmente aplicarse en la práctica.

La Sentencia de los *Civil Right Cases* (1883), donde el Tribunal Supremo apreció la inconstitucionalidad de la Ley de Derechos Civiles de 1875 que garantizaba que todas las personas, con independencia de su raza recibirían el mismo trato establecidos de titularidad privada pero abiertos al público y la posterior Sentencia de *Plessy v. Ferguson* en 1896, donde se estableció el principio “separados pero iguales” significaron que el Tribunal Supremo aceptó como materia constitucional la segregación racial.

Por tanto, desde el estallido de la Guerra Civil, el Tribunal Supremo se convirtió en un destacado actor de la vida política estadounidense. Aunque estas sentencias no se dictaron por una razón presupuestaria sino racial, permite ver claramente cómo el Tribunal Supremo controlaba al poder legislativo, siendo capaz incluso de desvirtuar de significado las Enmiendas

⁶⁸ LAMBERT, E., ob cit., pág. 32.

⁶⁹ Ibid., pág. 33.

Constitucionales. Esto se pudo deber en parte al vacío institucional que resultó del enfrentamiento mantenido entre la Presidencia y el Congreso durante estos años.⁷⁰

4.2.4.- La era Lochner y la limitación del poder federal

A finales del siglo XIX comienzan a producirse cambios en la política estadounidense de la mano del movimiento progresista que logró dar una expresión al descontento ciudadano. Este movimiento se inició con la elección de Theodore Roosevelt en 1900, quien reforzó, durante su mandato, la figura del presidente e introdujo el sufragio femenino, así como la elección popular de los senadores, además, las propuestas progresistas en materia social preludearon las realizaciones del *New Deal*.

Continuando con su anterior recorrido, el papel que desempeña el Tribunal Supremo en este contexto es eminentemente conservador. Al periodo de las primeras décadas del siglo XX, se le conoció como la ‘Era de Lochner’ (*Lochner era*)⁷¹ y se caracterizó, más incluso que por su propensión a la defensa de intereses empresariales, por lo errático e inconsistente de su doctrina. Entre otras cuestiones, el Tribunal defendió el orden prebélico de distribución de competencias, estableciendo que la Federación no ostentaba más facultades que las expresamente atribuidas por la Constitución. Así, cambió la doctrina que se había establecido en la Sentencia *Gibson v. Odgen* (1824) que declaraba el poder de la federación sobre el comercio interior y exterior del país, estableciendo que el Congreso no podía regular actividades tales como la producción, la manufactura o la minería, lo que privaba a la Federación de cualquier competencia para regular las actividades económicas de carácter agrícola e industrial.⁷² Además, estableció que todo aquel comercio que no cruzase fronteras estatales estaría bajo la jurisdicción de los propios Estados.

En aplicación de esta doctrina limitativa de la competencia federal, el Tribunal Supremo dictó a comienzos del siglo XX una serie de resoluciones que quebraron el propósito de establecer un marco regulador de carácter social en determinadas materias. Dado que el poder

⁷⁰ Ibid., 39.

⁷¹ La era Lochner transcurre entre los años 1897 y 1937 y se caracterizó por la desestimación de leyes estatales y federales que restringían los derechos de los empresarios en favor de los trabajadores. Disponible en: M., & M. (2016, 20 diciembre). *The Lochner Era in Supreme Court History*. The Law Office of Mark Knapp. Disponible en: <https://firearmslawyer.net/2016/12/20/lochner-era-supreme-court-history/>

⁷² LAMBERT, E., ob cit., pág. 52.

del Congreso se limitaba a aquellas actividades comerciales que cruzaban las fronteras de los Estados, lo mismo ocurría para regular los derechos laborales. Por ejemplo, en la Sentencia *Employers' liability cases* (1980)⁷³, el Tribunal estableció que el Congreso sólo podía intervenir en las condiciones de trabajo de los empleados de ferrocarriles que cruzaban fronteras estatales.

En la época del Tribunal *Lochner* destaca también la doctrina *substantive due process of law*, conforme a la cual no sólo se protegen los procedimientos legales, sino también derechos no relacionados con el proceso, es decir, es un principio que permitía a las cortes proteger algunos derechos fundamentales de la intervención del gobierno. Incluso si estos no estaban expresamente mencionados en la Constitución.⁷⁴ Esta doctrina, que se empezó a usar a finales del siglo XIX y se sigue usando actualmente, permite al Tribunal Supremo desempeñar una función especialmente incisiva en el control de la validez de las leyes pues amplía extraordinariamente el canon de enjuiciamiento.⁷⁵ El Tribunal no se limita a valorar la regularidad formal de la ley y el respeto a los derechos fundamentales sino que enjuicia también la norma en función de fines legitimadores de la acción del Estado. Durante la 'Era *Lochner*' esos fines se correspondieron con la protección de la propiedad y la libertad contractual.

En aplicación de estos criterios la Corte no dudó en anular aquellas normas que se apartaban de la más estricta neutralidad en el ámbito de las relaciones laborales. Consideraba que ni los Estados, ni la Federación podían transferir recursos o facultades de los empresarios a los trabajadores con el fin de alterar una distribución de la riqueza. Así, la Sentencia *Lochner v. New York* (1905) declaró la nulidad de una ley estatal que fijaba el límite de diez horas para la jornada de trabajo en las tahonas.⁷⁶ A juicio del tribunal, esa libertad sólo debía ceder cuando el objeto de regulación fueran actividades o profesiones que sirvieran a la satisfacción de un interés público.

⁷³ *Ibid.*, pág. 44.

⁷⁴ Cornell Law School. *Substantive due process*. LII / Legal Information Institute. Disponible en: https://www.law.cornell.edu/wex/substantive_due_process#:~:text=Substantive%20due%20process.%20Substantive%20due%20process%20is%20the,suggest%20a%20concern%20with%20procedure%20rather%20than%20substance.

⁷⁵ LAMBERT, E., ob cit., pág. 60.

⁷⁶ *Ibid.*, pág. 60.

4.2.5.- Franklin D. Roosevelt y la oposición del Tribunal Supremo al *New Deal*

La llegada de Franklin D. Roosevelt en 1933 a la presidencia supuso un cambio enorme en la política y economía estadounidense, dado que las elecciones de 1932 estuvieron rodeadas con la mayor recesión económica del país, éste apoyo un programa de reconstrucción que pasaba por la conversión del gobierno federal en un instrumento de transformación con las relaciones sociales y que asumiera un liderazgo audaz para aliviar la aflicción de los ciudadanos.⁷⁷ Es importante señalar que Roosevelt se alzó con la victoria con un amplio margen, ganando 42 de los 48 estados que por entonces formaban la Unión.

Nada más llegar a la Casa Blanca Roosevelt puso en marcha lo que se conoce como el *New Deal*, una política intervencionista para luchar contra los efectos de la Gran Depresión en Estados Unidos. Este programa se desarrolló entre 1933 y 1938 con el objetivo de sostener a las capas más pobres de la población, reformar los mercados financieros y dinamizar una economía estadounidense herida desde el crac de 1929 por el desempleo y las quiebras en cadena.⁷⁸ Con los programas del *New Deal* no se pretendía sólo suavizar los efectos más graves de la honda crisis económica sino proceder a una reforma en profundidad de la economía americana. Se apostaba por un modelo intervencionista y corporativista en el que las organizaciones obreras y empresariales estaban llamadas a representar un papel protagonista.

El Tribunal Supremo, que permanecía fiel a las doctrinas de la ‘Era de Lochner’, se opuso frontalmente al *New Deal* y el conflicto alcanzó su punto culminante el 27 de mayo de 1935 que paso a la historia cómo el “lunes negro” para el *New Deal*.⁷⁹ El Tribunal dictó ese día tres resoluciones que ponían en tela de juicio el liderazgo de Roosevelt. Dentro de estas, la más relevante fue *Schechter Poultry Corp v. United States*, donde la Corte declaró inconstitucionales algunas de las disposiciones más relevantes de la ‘Ley de Recuperación Industrial Nacional’ (*National Industrial Recovery Act*) en las que se delegaba en agencias reguladoras

⁷⁷ Discurso de Franklin D. Roosevelt, 32nd President of the United States: 1933 - 1945, de aceptación pronunciado ante la convención del Partido Demócrata en Chicago en julio de 1932. Disponible en el original, en inglés: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-accepting-the-presidential-nomination-the-democratic-national-convention-chicago-1>

⁷⁸ SERRANO SEGARRA, M., “La crisis económica de 1929: Roosevelt y el *New Deal*”, *Revista de Ciencias Sociales y Jurídicas*, nº 6 (2010), págs. 112-130. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3172501>

⁷⁹ LAMBERT, E., *El gobierno de los jueces*, ob cit., pág. 69.

potestades del Congreso, “unas condiciones extraordinarias pueden requerir soluciones extraordinarias pero este argumento no puede justificar una acción que se sitúa fuera de la autoridad conferida por la Constitución. Las condiciones extraordinarias no crean ni amplían los poderes constitucionales.”⁸⁰ En la Sentencia *Louisville Joint Stock Land Bank v. Radford* declaró inconstitucional la aplicación de un régimen de moratorias de hasta cinco años para los préstamos hipotecarios basándose en la doctrina *substantive due process of law*, protegiendo a los prestamistas. Y la Sentencia *Humphrey’s Executor v. United States* limitó el poder del presidente al anular el cese de William Humphrey, miembro de la Comisión Federal de Comercio opuesto a aplicar las medidas del *New Deal*. Estos pronunciamientos judiciales coincidieron con la segunda etapa del *New Deal* (1935-1936), que se caracterizó por un amplio programa de obras públicas para combatir el desempleo, entre las más importantes destaca la Ley de Seguridad Social (*Social Security Act*) rubricada el 14 de agosto de 1935⁸¹. Por lo tanto, esta segunda etapa representó un cambio sustancial de perspectiva, concretado principalmente en que ya no se pretendía prescindir del mercado como mecanismo de distribución de bienes y servicios, sino que se aceptaba plenamente su legitimidad y su condición de parte integrante del orden económico emergente.

Sin embargo, este giro conceptual no detuvo el enfrentamiento del presidente con el Tribunal Supremo, ya que este último se mostraba opuesto a aceptar la intervención pública en la economía. Llegados a este punto, en 1936 se convocó al pueblo estadounidense para respaldar los programas gubernamentales del *New Deal*, y con ello, resolver el conflicto que enfrentaba al presidente Roosevelt con la más alta institución judicial de la nación.⁸²

Roosevelt apeló al pueblo en una rueda de prensa como reacción al lunes negro, expresando su rechazo a la Sentencia *Schechter Poultry Corp*, equiparándola a la de *Dread Scott* y manifestando que la doctrina del Tribunal impedía al gobierno toda la capacidad de responder ante una crisis económica. Roosevelt alcanzó tras estas elecciones el mayor éxito electoral en la historia de los Estados Unidos, haciéndose con 46 de los 48 estados y con el 61

⁸⁰ *A. L. A. Schechter Poultry Corp. v. United States*, 295 U.S. 495 (1935). (s. f.). Justia Law. Disponible en: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/295/495/>

⁸¹ ARUFE VARELA, A., *FRANKLIN D. ROOSEVELT, «MENSAJE AL CONGRESO SOBRE SEGURIDAD SOCIAL. 17 DE ENERO DE 1935»*, *AFDUDC*, nº 12, 2008. Disponible en: https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/7423/AD_12_var_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁸² LAMBERT, E., ob cit., pág. 73.

por ciento del voto popular.⁸³ Además, para proteger el segundo *New Deal* frente a la acometida judicial que le condenara a sufrir la misma suerte que el primero, Roosevelt se decantó por una solución más política y propuso alterar la correlación de fuerzas en el seno del Tribunal Supremo. Cuando Roosevelt fue reelegido en 1936, el Tribunal se encontraba dividido en dos grandes bloques. Por un lado, los Magistrados McReynolds, Shuterland, Van Devanter y Butler integraban el grupo conservador, y, frente a ellos, se encontraban los Magistrados liberales Brandeis, Cardozo y Stone. Ante esta división, los Magistrados Hughes, presidente en ese momento, y Owen J. Roberts tenía en sus manos el poder de decantar la balanza⁸⁴. Recordemos como explicamos anteriormente que el Tribunal se compone de 9 magistrados.

El presidente Roosevelt no había tenido la ocasión de alterar esta correlación de fuerzas a pesar de que, como hemos comentado en el apartado de funcionamiento del Tribunal Supremo, constitucionalmente corresponde al Presidente la iniciativa en el proceso de selección de los Magistrados del Tribunal Supremo. Por eso, en 1937 presentó un Proyecto de Ley de Reorganización Judicial que incluía el *Court-packing plan*, conforme al cual siempre que un Magistrado alcanzase la edad de setenta años y decidiera no renunciar a su puesto se facultaba al presidente, previo consentimiento del Senado, proceder al nombramiento de un nuevo magistrado.⁸⁵ Aunque el proyecto no prosperó, se produjo un cambio de criterio en el Magistrado Roberts en el caso *West Coast Hotel v. Parrish*, el 29 de marzo de 1937, conocido como el lunes blanco del *New Deal*, porque también se dictaron tres sentencias claves⁸⁶ para el futuro del *New Deal*.⁸⁷ En esta decisión el Tribunal Supremo por una mayoría de cinco a cuatro, declaró constitucional una ley de salario mínimo del Estado de Washington y poco más tarde ese mismo año confirmó la constitucionalidad de la ‘Ley Nacional de Relaciones Laborales de 1935’ (*National Labor Relations Act*). Estas Sentencias acabaron con lo que hemos denominado Tribunal Lochner, con el cambio de la doctrina del Tribunal Supremo al aceptar la intervención pública en la economía.

⁸³ Ibid., pág. 75.

⁸⁴ Ibid., pág. 76.

⁸⁵ FDR's «Court-Packing» Plan. Federal Judicial Center. Disponible en: <https://www.fjc.gov/history/timeline/fdrs-court-packing-plan#:~:text=February%20%2C%201937,maximum%20of%20six%20additional%20justices>.

⁸⁶ Aparte de la Sentencia *West Coast Hotel v. Parrish*, la resolución *Wright v. Vinton Branch*, que declaró la constitucionalidad de la Ley Frazier-Lenke de Bancarrota Bancaria y *Virginia Railway v. Federation*, que sancionó la normativa sobre relaciones laborales en la industria ferroviaria.

⁸⁷ LAMBERT, E., ob cit., pág. 78.

Durante su segundo mandato Roosevelt tuvo la oportunidad de alterar la composición de la Corte y en el mismo año 1937 se produjo la renuncia de Van Devanter, uno de los Magistrados conservadores, que fue sustituido por Hugo L. Black, quien había sido senador y había defendido abiertamente a Roosevelt. Un año después renunciaron Sutherland y Cardozo, sustituidos por dos seguidores de Roosevelt. Y en 1939 falleció Butler, al que sustituyó el liberal Frank Murphy y Brandeis fue sustituido por William O. Douglas, que había sido nombrado Fiscal General por Roosevelt. En resumen, al final del segundo mandato cinco de los nueve Magistrados habían sido sustituidos, entre los cuales tres eran Magistrados conservadores que fueron reemplazados por Magistrados de ideología liberal. Por último, en 1941 renunció el último Magistrado conservador, McReynolds y el presidente Hughes fue reemplazado por Stone, incorporando a Robert H. Jackson, Senador que también había apoyado a Roosevelt. Así se logró transformar totalmente el Tribunal Supremo en sólo 5 años.⁸⁸

4.2.6.- Posterior evolución del Tribunal Supremo: La moderación judicial

El activismo del Tribunal Supremo en materia política fue criticado en esta época desde posiciones liberales y progresistas y, posteriormente, ha seguido siendo criticado por la misma razón desde planteamientos conservadores, en ambos casos, se achaca al Tribunal de usurpar una función política que no le corresponde.

Entre otros, el Tribunal continuó interviniendo mediante jurisdicción en la relación entre la federación y el comercio. Así, la Sentencia *Jones & Laughlin* afirma “la regla fundamental es que la competencia para regular el comercio equivale a la competencia para dictar todas las leyes apropiadas para su protección y mejora... Esta competencia federal es plena y puede ser ejercida para proteger el comercio interestatal”.⁸⁹ Se vuelve por tanto, a la doctrina de *Gibbons v. Ogden* (1824), la cual declaraba el poder de la federación sobre el comercio interior y exterior del país. Además, decisiva para la confirmación del nuevo canon de enjuiciamiento de la constitucionalidad de las leyes fue la Sentencia *United States v. Carolene Products Co.* de 1938, donde se controvertía una ley federal que prohibía el comercio interestatal de leche reconstruida. En esta resolución el Tribunal define los límites de la

⁸⁸ Ibid., pág. 80-81.

⁸⁹ Editor Lecturas EUA. (2019, 24 octubre). *Sentencia National Labour Relations Board vs Jones & Laughlin Steel Corporation (1937)*. Lecturas sobre Instituciones políticas y principios constitucionales estadounidenses. Disponible en: <https://lecturasconstitucionalesea.juridicas.unam.mx/sentencias-tseu/national-labour-relations-board-vs-jones-laughlin-steel-corporation-1937/>

deferencia hacia el legislador “debemos presumir la existencia de hechos que fundamentan la decisión del legislador, habida cuenta de que sólo podemos declarar inconstitucionales las leyes que afecten a las transacciones comerciales ordinarias en caso de que pueda descartarse que se fundamentan en una base racional dados el conocimiento y la experiencia de los legisladores”⁹⁰ Con esta nueva doctrina de la Corte se abandona el paradigma de la libertad contractual y derechos de propiedad a favor de una consideración del control judicial de las leyes que había de combinar un criterio general de deferencia, apoyado en la presunción de constitucionalidad de las normas aprobadas por los representantes de los ciudadanos, con un escrutinio más estricto respecto a las leyes que afectarían a derechos fundamentales.⁹¹

Aunque estas sentencias marcaron el comienzo del cambio del tribunal, la resolución clave fue *Brown v. Board of Education* en 1954, que puso fin a la segregación racial en la educación, acabando así con el principio “separados pero iguales” de *Plessy v. Ferguson* (1896). Esta sentencia marca uno de los periodos más fecundos de la historia del Tribunal Supremo, a la que se denomina época del Tribunal Warren, que abarca de 1953 a 1969. Durante estos años el Tribunal dio pasos decisivos en la lucha contra la discriminación racial y sobre la afirmación de garantías del proceso penal.⁹² El impulso liberal se mantuvo con el Tribunal Burger (1969-1986) que dictó la Sentencia *Roe v. Wade*, en la que mediante una interpretación amplia del derecho a la intimidad se fundamentó el rechazo a las leyes estatales que prohibían el aborto.⁹³ A partir de esta Sentencia comienza una explosión de literatura académica sobre lo que significa interpretar la Constitución. En esta literatura jurídica se discute hasta qué punto el Tribunal Supremo acertó al cimentar la teoría constitucional del *New Deal*, que descansaba sobre la idea de participación política, en un firme compromiso con los derechos de autonomía individual que, por otra parte, dotan de significado a esa participación.⁹⁴

⁹⁰ *United States v. Carolene Products Co.*, 304 U.S. 144 (1938). Justia Law. Disponible en: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/304/144/>

⁹¹ LAMBERT, E., ob cit., pág. 86.

⁹² Ibid., pág. 89.

⁹³ Ibid., pág. 91.

⁹⁴ Ibid., pág. 93.

4.2.7.- Críticas al activismo judicial y discusión del papel del Tribunal Supremo

La primera opinión la vemos reflejada en la obra de John H. Ely⁹⁵, que expone la teoría de la interpretación constitucional conocida como teoría del proceso político. La teoría sugiere que los jueces deben concentrarse en mantener un proceso democrático que funcione bien y protegerse contra los sesgos sistemáticos en el proceso legislativo. Reivindica el contenido eminentemente procedimental de las garantías de la Decimocuarta Enmienda frente a la tesis sustantiva aplicada por el Tribunal de Lochner y el Tribunal Warren, este autor ve el fortalecimiento de carácter democrático de los procesos políticos con el fin al que debe servir la función que está llamado a desempeñar el Tribunal Supremo. Por su parte, Alexander Bickel⁹⁶ resaltó la tensión latente en la revisión por un órgano jurisdiccional de las decisiones adoptadas por los representantes de la ciudadanía, fue un gran defensor de la moderación judicial. Por último, Jeremy Waldron formuló la crítica de que “la revisión judicial de la legislación representa un modo inapropiado de cerrar el proceso de toma de decisiones en una sociedad libre y democrática.”⁹⁷ Frente a estas críticas, Bruce Ackerman subraya la necesidad de tener presente la diferencia entre el poder constituyente y el poder constituido. El Tribunal Supremo en su calidad de Tribunal Constitucional le corresponde garantizar que los poderes constituidos no usurpen ilegítimamente las funciones que pertenecen en exclusiva al poder constituyente.

La doctrina de todos estos autores refleja la importancia de la influencia del Tribunal Supremo en Estados Unidos y la controversia de si está justificado el poder que tiene sobre el resto de órganos constitucionales, como puede ser el Presidente o el Congreso. Así, frente al activismo judicial que sigue el Tribunal desde su creación hasta ahora la mayor parte de estos autores defienden la moderación judicial o restricción judicial,⁹⁸ una teoría de interpretación judicial que alienta a los jueces a limitar el ejercicio de su propio poder. Los jueces deben dudar

⁹⁵ John Hart Ely fue un académico estadounidense conocido por sus estudios de derecho constitucional. Fue mejor conocido por su libro *Democracy and Distrust* (1980), que fue ampliamente considerado como el trabajo académico más importante en dos generaciones sobre el derecho constitucional estadounidense.

⁹⁶ Alexander Mordecai Bickel (17 de diciembre de 1924-1974) fue un jurista y profesor estadounidense y experto en la Constitución de los Estados Unidos. Uno de los comentaristas constitucionales más influyentes del siglo XX, sus escritos enfatizan la moderación judicial.

⁹⁷ WALDRON, J., “The Core of the Case against Judicial review”, *Yale Law Journal*, nº 6, vol 115, pág.1348.

⁹⁸ Roosevelt, K. *judicial restraint | Definition, History, & Facts*. Encyclopedia Britannica. Disponible en: <https://www.britannica.com/topic/judicial-restraint>

en anular las leyes a menos que sean obviamente inconstitucionales. Al decidir sobre cuestiones de derecho constitucional, los juristas con restricciones judiciales hacen todo lo posible para diferir a la legislatura. Los jueces restringidos judicialmente respetan *stare decisis*, el principio de mantener un precedente establecido transmitido por jueces anteriores.

Cuando la judicatura es beligerante en política ha de estar sujeta a victorias y derrotas de enfrentamiento con otras fuerzas políticas y poderes constitucionales. Cuando el presidente Roosevelt emprende la realización del *New Deal*, el Tribunal Supremo procede a la anulación de las principales medidas, el presidente moviliza a la opinión pública contra el tribunal y presentó un proyecto de ley reorganizando y limitando sus atribuciones y aunque el presupuesto fue derrotado, los debates del congreso y la indignación pública bastaron para que el Tribunal cambiase de actitud y procediera a aprobar las medidas del *New Deal*.

Toda dirección de la jurisprudencia del Tribunal Supremo es adecuada a unos intereses concretos. Toda politización produce enfrentamiento con los demás. Poniendo como ejemplo el aspecto económico, que tanta importancia ha tenido en las decisiones de la judicatura, es evidente que la aplicación a los casos controvertidos de ciertas concepciones económicas da lugar a unas decisiones que no sólo favorecen a una persona en contra de otra, sino también a unos grupos sociales de ámbito nacional en contra de otros, puesto que la judicatura americana, al fallar el caso objeto de litigio, anula o ratifica reglas de carácter general. Cuando los jueces se limitan a aplicar la ley, y, consecuentemente no tienen que entrar en tales consideraciones, hay una mayor garantía de imparcialidad objetiva. El sistema americano no consigue esta imparcialidad por muy morales y puras que puedan ser las intenciones subjetivas de los jueces.⁹⁹

En Estados Unidos, si bien la dirección política del país es llevada a cabo sobre todo por el Presidente, en cambio el orden constitucional sobre el que se estructura el país, es una creación de la Judicatura. Así, la constitución americana es a la vez un instrumento y un símbolo. Instrumento porque es un medio para el ejercicio del poder político positivo, la creación de una Federación fuerte y efectiva. En contraposición es un símbolo como limitación y prohibición, como defensa de los intereses privados frente al poder público. Y, quien en último término tiene la llave para equilibrar o desequilibrar lo instrumental y lo simbólico es

⁹⁹ GARCÍA-PELAYO, M., *Derecho Constitucional comparado*, ob. cit., pág.440-441.

la judicatura.¹⁰⁰ Aunque no se puede desconocer que la judicatura puede estar sujeta y condicionada por la presión de otra gran fuerza política como es el Presidente, más con esta salvedad es la Judicatura la que principalmente condiciona la constitución válida y vigente de Estados Unidos.

En conclusión, el Tribunal Supremo ha desempeñado siempre un papel político, el *Chief-Justice Hughes*, cuando todavía era gobernador de Nueva York afirmó que “Estamos regidos por una Constitución, pero esta Constitución es lo que los jueces dicen que es” y el Justice Frankfurter fue más lejos “El Tribunal Supremo es la Constitución.”¹⁰¹

¹⁰⁰ Ibid., pág.441.

¹⁰¹ HAURIOU, A. y otros, *Derecho Constitucional e instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 1980 (2ª ed.), pág. 553.

4.3.- El conflicto constitucional prusiano.

El último caso donde vemos este enfrentamiento entre poderes del Estado a causa de los presupuestos es el conflicto constitucional prusiano entre la Corona y el Parlamento de los años 1861 a 1866, surge a raíz de la negativa de las Cámaras a aprobar el Presupuesto presentado por el ejecutivo, a causa del programa de reformas militares y de los gastos de guerra que éste quería imponer.

4.3.1.- Contexto histórico político

Este caso se sitúa en el Estado prusiano en la segunda mitad del siglo XIX. El conflicto constitucional prusiano entre la Corona y el Parlamento de los años 1861 a 1866, surge a raíz de la negativa de las Cámaras a aprobar el Presupuesto presentado por el ejecutivo, a causa del programa de reformas militares y de los gastos de guerra que éste quería imponer. Para analizar este conflicto hay que tener en cuenta la forma del Estado prusiano, la Monarquía constitucional limitada, basada en el “principio monárquico”. La penetración del liberalismo y del constitucionalismo, fruto del espíritu crítico y de rebeldía de la ilustración en el siglo XVIII, animado y difundido por la Revolución Francesa de 1789, tiene lugar en Alemania de manera mucho más lenta y con características peculiares respecto a otros países europeos. Surge así la configuración de un sistema político libre de contaminaciones de tipo parlamentario, la Monarquía constitucional limitada, modelado sobre la base del principio monárquico.¹⁰²

Tres factores se conjugaban en la Alemania de la segunda mitad del siglo XIX para impedir la penetración de las ideas políticas liberales del espíritu revolucionario de 1789 y el establecimiento del régimen parlamentario. Primero la estructura jurídico-política del Imperio alemán creado en 1871 bajo el liderazgo de Prusia, cuyo Rey era, al mismo tiempo y por derecho, el Emperador. Segundo, la política exterior del Imperio y la necesidad de asegurar la dirección de esa política, entonces en manos de Prusia, cuyo Ministro de Asuntos Exteriores, lo era, a la vez, del Imperio. La admisión del régimen parlamentario en Prusia pondría en manos del Cámara baja la dirección de dicha política del Imperio. Tercero y último, los progresos del marxismo y el ascenso político de la clase obrera se traducirán en la presencia de los representantes del partido socialista en el Parlamento, lo que inducía a los partidarios de

¹⁰² RODRIGUEZ BEREIJO, Á. “Estudio preliminar”, ob. cit., pág. 15.

conservar el orden social y político establecido a disminuir los derechos de las asambleas representativas acrecentando, por el contrario, los poderes del Monarca. Por todo esto el Rey de Prusia, siguió disfrutando de poderes que en otras naciones pasaron al Parlamento.¹⁰³

Esta Monarquía constitucional limitada, apoyada en el principio de la soberanía del Rey, surge cuando el Rey Federico Guillermo IV de Prusia, hasta entonces monarca absoluto, tras la revolución de 1848, se vio en la necesidad de otorgar a sus súbditos la Constitución de 31 de enero de 1850.¹⁰⁴ En la Monarquía constitucional el poder regio queda limitado por la coparticipación del Parlamento y por la implantación de un Estatuto jurídico, la Constitución, que el Monarca no puede modificar por sí, y donde se reconocen a los ciudadanos ciertos derechos y se les aseguran determinadas garantías, mientras que la Monarquía limitada se caracteriza por no ser el Monarca órgano único y directo del Estado, pues hay siempre una organización que con él comparte el poder, el Parlamento en éste caso, y a través de la cual se pretende limitar jurídicamente de manera duradera el poder del Monarca y garantizar la observancia de los límites constitucionales establecidos.¹⁰⁵ Es lógico que en aquellos Estados, en que, por sus circunstancias históricas y sociales, la Corona era la fuerza más antigua y sólidamente establecida y cuya posición nunca había sido conmovida por revoluciones profundas, como ocurría en Prusia y los Estados alemanes, la forma política predominante haya sido la de Monarquía limitada constitucional.¹⁰⁶

Por tanto, en Prusia el Rey no podía realizar un acto importante sin el concurso de la representación popular y el Parlamento tampoco tenía facultades plenas, ni podía imponerse al Monarca. Existían dos órganos directos del Estado, siendo el Parlamento el que expresaba la voluntad del pueblo. Sin embargo, entre los dos órganos existía una preeminencia del Rey sobre las Cámaras representativas que es lo que se conoce como “principio monárquico”. Éste principio se constituyó en Francia, en la *Charte constitutionnelle* de 1814, cuando se dio paso a la Restauración monárquica con Luis XVIII, era la fórmula francesa para restablecer el

¹⁰³ Ibid., pág. 17.

¹⁰⁴ KIRSCH, M., “Los cambios constitucionales tras la revolución de 1848. El fortalecimiento de la democratización europea a largo plazo”, *Revista Ayer*, nº 70/2008, pág. 200 y ss. Disponible en: https://revistaayer.com/sites/default/files/articulos/70-7-ayer70_PoliticaCulturasPoliticAmericaLatina_Tabanera_Aggio.pdf

¹⁰⁵ RODRIGUEZ BEREJO, Álvaro “Estudio preliminar”, ob. cit., pág. 19.

¹⁰⁶ KIRSCH, M., ob. cit. Disponible en: https://revistaayer.com/sites/default/files/articulos/70-7-ayer70_PoliticaCulturasPoliticAmericaLatina_Tabanera_Aggio.pdf

principio de la soberanía del Príncipe en el marco de un Estado constitucional que sirviese de baluarte frente a futuros intentos revolucionarios.¹⁰⁷

Esta teoría del principio monárquico en cuanto que reflejaba la superioridad del Rey frente al órgano de la representación popular tenía una intención histórico-política de adaptar el viejo orden monárquico del absolutismo al nuevo orden social que había empezado a surgir ya en la sociedad europea del siglo XIX. La doctrina de este principio se puede reunir en varios puntos principales. En primer lugar, la soberanía del Rey, que es titular de todo el poder estatal, no recibe su poder de la Constitución y es el centro del cual emanan todas las competencias estatales. Esto no significa que su poder sea ilimitado ya que se somete voluntariamente a una limitación, la Constitución otorgada a sus súbditos. La principal limitación tiene lugar en el ejercicio de la potestad legislativa, que corresponde al Rey junto con las Cámaras representativas de los diferentes estamentos. En segundo lugar, las Cámaras o Asambleas son órganos del Estado ajenos a toda idea de representación de la soberanía nacional, sin otras competencias que aquellas que le atribuye específicamente la Constitución. Por tanto, en caso de laguna o conflicto insoluble entre los órganos del Estado la presunción está a favor de la competencia y de la ilimitación del Monarca.

En la Constitución de 31 de enero de 1850 se reconoce al Rey: el predominio absoluto del ejército, la potestad ejecutiva (artículo 45), la sanción de las leyes y su promulgación, incluso el poder judicial se ejerce en su nombre (artículo 86). La potestad legislativa corresponde al rey junto a las Cámaras, pero la iniciativa legislativa corresponde únicamente al Rey (artículo 62).¹⁰⁸ La conclusión final es que solamente al Rey le corresponde el ejercicio de soberanía como potestad plenaria y suprema. “En momentos decisivos y supremos de máxima dificultad y de enorme tensión, la voluntad que resuelve y domina no es la del Parlamento, sino la del Monarca.”¹⁰⁹ Sin embargo, a pesar de la clara consecuencia que parece deducirse en éste conflicto en base al principio monárquico, sí que existían algunos derechos fundamentales reconocidos a la representación nacional en las Constituciones positivas que difícilmente podían dejar de considerarse sino como manifestaciones de un cierto derecho a

¹⁰⁷ RODRIGUEZ BEREJO, Á., ob. cit., pág. 21.

¹⁰⁸ *Constitución del Estado Prusiano de 31 de enero de 1850*. Universitat de Barcelona. Disponible en: <http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/evolucion/textos/ca1850.htm>

¹⁰⁹ RODRIGUEZ BEREJO, Á., ob. cit., pág. 24.

participar en la dirección de la política general y de control sobre el gobierno y que contrastaban abiertamente con el principio monárquico. Y entre estos derechos expresamente reconocidos se encontraba el “derecho del Parlamento a aprobar el Presupuesto” (artículo 99 Constitución 1850)¹¹⁰, lo que constituía un poderoso instrumento político para garantizar a la representación nacional la convocatoria anual de las Cámaras por el Rey.¹¹¹ Es este principio el que ocasiona el conflicto de los años siguientes, que obliga al canciller Bismarck a gobernar varios años sin Presupuesto y a encontrar una manera de aprobar el aumento de los gastos militares sin el apoyo de las Cámaras.

4.3.2.- El conflicto constitucional prusiano de 1861 a 1866

El sistema constitucional prusiano de formas autoritarias condicionó la práctica del Derecho presupuestario, que compete tradicionalmente a la representación nacional o popular, y generó contradicciones entre los sectores liberales de la burguesía y el aparato del Estado burocrático-militar, alejado de cualquier control parlamentario. Esto se puso de manifiesto en el conflicto surgido entre el poder ejecutivo y las Cámaras con ocasión de la aprobación de la Ley de Presupuesto de 1861.

El conflicto constitucional prusiano surgió con motivo de un proyecto de ley de reforma militar que se presentó a la Cámara el 10 de febrero de 1860. El Rey Guillermo I, que acababa de acceder al trono de Prusia a la muerte de Federico Guillermo IV, llegó con un programa de reformas militares muy meditado. Quería dar al Ejército de Prusia un incremento proporcional al de su población y a su desarrollo industrial y económico.¹¹² Cuando Guillermo I presentó en 1860 su proyecto de reforma del Ejército a la Cámara, los liberales, que tenían la mayoría de ella, rechazaron el proyecto y quieren introducir modificaciones. Esto fue en parte porque la reforma era cara y, en parte, porque significaba la desaparición de la milicia, es decir, de la concepción democrática ciudadano-soldado de la guerra de la liberación contra Napoleón, entrañable para los liberales y patriotas alemanes. Ante la oposición de la Cámara el gobierno

¹¹⁰ *Constitución del Estado Prusiano de 31 de enero de 1850*. Universitat de Barcelona. <http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/evolucio/textos/ca1850.htm>

¹¹¹ RODRIGUEZ BEREIJO, Á., ob. cit., pág. 25.

¹¹² Ibid., pág. 31.

retira su proyecto, pero tan pronto como finalizan las sesiones de la Cámara de 1860 pone en ejecución las reformas proyectadas.

La Cámara de diputados responde en 1861 con su negación a consignar el capítulo de gastos ordinarios del Presupuesto de la guerra los créditos necesarios para la aplicación de la reforma militar que no había aprobado. En este mismo año tienen lugar las elecciones generales que dieron la mayoría al partido liberal. Cuando se reanudan las sesiones parlamentarias y al empezar a discutirse el presupuesto en 1862, los liberales exigen la aplicación al Presupuesto prusiano de la regla de especialidad o especificación¹¹³, a fin de hacer eficaz el control del Parlamento. Ante esto el Rey disuelve el *Landtag*, pero las nuevas elecciones no hicieron sino dar una mayoría aplastante a liberales y progresistas, lo que planteó el conflicto constitucional entre el Rey y el Parlamento. El Rey, que estaba dispuesto a hacer aprobar por la Cámara su reforma militar, nombra de jefe de gobierno a Otto Van Bismarck en septiembre de 1862, el cual retira el proyecto de Presupuesto para 1863.

Lo que en principio comenzó por una discrepancia respecto a los planes de reorganización del Ejército, ante la práctica reiterada del gobierno de continuar desarrollando sus planes de gastos militares sin el consentimiento y aprobación de la Cámara, acabó por convertirse en un verdadero problema constitucional. F. Lassalle afirmó “es una cuestión de principio en la que el Parlamento no podía ni transigir ni pactar, pues lo que está en juego es la misma supervivencia política de la institución representativa, los derechos políticos de la representación popular”.¹¹⁴ En efecto, la Cámara no acepta ninguna transacción, ante lo que Bismarck, después de aplicar maniobras inconstitucionales, como hacer aprobar el Presupuesto por la Cámara alta, clausura las sesiones del Parlamento. Cuando estas se reanudan en enero de 1863, Bismarck da un discurso en el que expresa los argumentos por los que el Gobierno negaba a la Cámara de los diputados el derecho de modificar libremente el Presupuesto del Estado.

¹¹³ “El principio de especialidad supone que entre dos normas de igual rango que regulan una misma situación de hecho se aplica preferentemente aquella que tenga una relación más directa con el supuesto de hecho de que se trate.” Disponible en: El valor de la confianza. (2016, 29 febrero). *Normas, fuentes y principios para la aplicación de las normas laborales*. Iberley, Información legal. Disponible en: [https://www.iberley.es/temas/normas-fuentes-principios-aplicacion-normas-laborales-14451#:~:text=4\)%20PRINCIPIO%20DE%20ESPECIALIDAD%3A%20supone,hecho%20de%20que%20se%20trate](https://www.iberley.es/temas/normas-fuentes-principios-aplicacion-normas-laborales-14451#:~:text=4)%20PRINCIPIO%20DE%20ESPECIALIDAD%3A%20supone,hecho%20de%20que%20se%20trate).

¹¹⁴ RODRIGUEZ BEREIJO, Á., ob. cit., pág. 32.

Una parte de este discurso se basó en la Constitución Prusiana de 1850, argumentando que, si la Cámara reivindicaba el derecho exclusivo a establecer el presupuesto, no podía negarse que el Parlamento disputaba la supremacía a la Corona. Además, acudió al artículo 99 de la Constitución para defender que el Presupuesto es fijado anualmente por una ley, y para que un proyecto de ley se convierta en ley, el artículo 62¹¹⁵ dice que es necesario el acuerdo de la Corona y de las dos Cámaras. En caso de desacuerdo entre los tres poderes que concurren en la confección de las leyes, la Constitución no dice cuál de ellos debe ceder. Según Bismarck si la Constitución no indicaba una solución había que tomar la decisión más práctica. Era necesario aprobar los presupuestos para asegurar la marcha de los servicios públicos.¹¹⁶ La Cámara ante esta estrategia acentuó su oposición al Gobierno, rechazando el Presupuesto de 1863, ante lo cual el Canciller fijó el presupuesto por simple ordenanza real, clausurando las sesiones de la Cámara de diputados y recurriendo a la Cámara de los señores para obtener su consentimiento. A pesar de que Bismarck tenía en su contra a toda la Cámara baja y a los liberales, con el apoyo de la Cámara alta, conseguía gobernar sin hacer que se votará el presupuesto.

El objetivo de Bismarck era implantar el servicio militar de tres años para poder tener los medios de llevar a cabo una guerra contra Austria para la realización de la unidad alemana. La guerra de Prusia junto a Austria contra Dinamarca por los Ducados del Norte Schleswig-Holstein en 1864, sirve de pretexto para comenzar la guerra contra Austria. Así, mientras que entre 1865 y 1866 el país se preparaba para la guerra, persistía el conflicto entre los poderes del Estado, ya que la Cámara había seguido rechazando los Presupuestos del Gobierno para hacer frente a los gastos de las guerras. En febrero de 1866, Bismarck convoca una vez más elecciones generales.¹¹⁷

¹¹⁵ Art.99. “Los ingresos y gastos se fijarán de antemano anualmente, incluyéndose en el presupuesto, el cual será determinado por una ley que se votará todos los años.” Art.62. “El poder legislativo reside en el Rey con las dos Cámaras, cuyo acuerdo es necesario para la promulgación de una ley. Las leyes sobre presupuestos serán presentadas primero a la segunda Cámara, y aprobadas o rechazadas por completo y sin enmiendas en la primera.” Ver en: *Constitución del Estado Prusiano de 31 de enero de 1850*. Universitat de Barcelona. Disponible en: <http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/evolucion/textos/ca1850.htm>

¹¹⁶ RODRIGUEZ BEREIJO, Á., ob. cit., pág. 35.

¹¹⁷ Ibid., pág. 36.

La victoria de la guerra contra Austria en la batalla de Sadowa, en julio de 1866, da un gran prestigio al gobierno. Esto permite a Bismarck desarmar políticamente a los liberales y resolver la crisis que se prolongaba desde 1861. En el discurso de la Corona el rey Guillermo I, presentó un mensaje conciliador: “En estos últimos años el presupuesto no ha podido ser fijado(...). Los gastos públicos realizados durante este periodo carecen de base legal, en virtud del artículo 99 de la Constitución, (...) Si mi gobierno ha gestionado mal los asuntos del Estado, sin esta base legal, es porque era una cuestión de existencia para la Monarquía y de necesidad absoluta. Tengo la confianza absoluta en que los últimos acontecimientos contribuirán a encontrar un acuerdo, para el cual es indispensable que el *bill* de indemnidad pedido a la representación del país para la administración gestionada sin ley del Presupuestos, sea aprobado. Así, el conflicto será resuelto para siempre.”¹¹⁸ Ante la presión de la opinión pública el *Landtag* cedió y en septiembre de 1866 votó un proyecto de ley de indemnidad acordando el descargo del gobierno por los gastos efectuados desde 1862 sin presupuesto regular y fijando en bloque los gastos del año en curso. Por su parte, el Gobierno se comprometió a someter a la Cámara el presupuesto de 1867.

El conflicto constitucional terminó y el Derecho público en materia presupuestaria quedó perfectamente fijado. La pugna que en otros países se había resuelto a favor de la representación nacional, se decantó en Alemania del lado de la Corona. El conflicto prusiano vino a poner de manifiesto, como decía Lasalle “los problemas constitucionales no son primariamente problemas de Derecho, sino de poder.”¹¹⁹

Posteriormente, en el plano histórico, la creación en 1867 de la Confederación de la Alemania del Norte, con una nueva Constitución, constituyó un Estado federal presidido por el rey de Prusia y gobernado por un Canciller designado por el Rey. El poder legislativo lo ejercían dos Cámaras, un Consejo federal (*Bundesrat*) o Cámara alta y un Parlamento o Cámara de representación popular (*Reichstag*), elegido por sufragio universal. Cuando tras la guerra franco-prusiana de 1870, los Príncipes de los estados del sur de Alemania firman convenios con Prusia, ingresando en la Confederación de los Estados del Norte, se consuma la unidad nacional y la creación del Estado alemán (*Reich*).

¹¹⁸ Ibid., págs. 36-37.

¹¹⁹ Ibid., pág. 37.

La mayor parte de la burguesía alemana vio en la organización del Reich la realización de sus deseos políticos. En parte reconciliada con la política monárquico-conservadora de Prusia, por los éxitos de la política exterior de Bismarck y en parte conquistada por el extraordinario desarrollo económico en los primeros años posteriores a la fundación del imperio, la burguesía se convirtió en el pilar del Reich. La tradición democrática liberal de 1848 se truncó, en la lucha por el poder político la política de gobierno, conservadora, monárquica y antiliberal llevó a comienzos de los años 80 al abandono de la política por parte de las clases burguesas. Así, se dieron las condiciones para el éxito de una consideración apolítica, jurídico-formal del Derecho público.

4.3.3.- Las teorías alemanas sobre el Derecho presupuestario: Paul Laband

Paul Laband fue un jurista y catedrático alemán de derecho constitucional que vivió durante la época del conflicto de poderes en el Imperio alemán¹²⁰. Dedicó su obra a tratar de reducir lo político a derecho, su propósito era separar la teoría jurídica del Presupuesto de los aspectos políticos e históricos con los que a menudo se mezclaba en los escritos de la época del conflicto constitucional prusiano. Para esto Laband parte de la necesidad de la construcción jurídica, es decir, que lo jurídico pueda ser comprendido únicamente a partir de lo jurídico. Entre las principales características que encarnan el pensamiento jurídico de Laband encontramos, la consideración de que el derecho se agota en las normas jurídicas, así mismo, el jurista ha de ocuparse sólo de las formas jurídicas mientras que lo histórico, ético o político queda fuera del campo de acción. Consideraba que el fin del derecho es metajurídico y debe mantenerse alejado de toda valoración política. Además, opinaba que el derecho era un sistema cerrado y carente de lagunas “no puede confundirse una laguna en la Ley constitucional con una laguna en la Constitución del Estado. Esto último es imposible,(...) el ordenamiento jurídico no puede tener una laguna.”¹²¹ Identificar la Constitución del Estado con el orden de la naturaleza, tendía a hacer inamovibles el orden social, político y económico establecido en que estaba asentada la Constitución del Imperio alemán de 1871. Es decir, tendía a vetar toda posibilidad de interpretar la Constitución en otras claves políticas distintas a las autoritarias

¹²⁰ *Biografía de Paul Laband.* Biografías y Vidas. Disponible en: <https://www.biografiasyvidas.com/biografia/l/laband.htm>

¹²¹ LABAND, P., *Derecho Presupuestario*, Tecnos, Madrid, 2012, pág. 119.

que habían presidido su formulación y a situar la misma fuera de toda conexión con la realidad y con la historia.

Laband trata el tema del presupuesto desde un punto de vista puramente científico, estableciendo la naturaleza jurídica de la Ley del Presupuesto y deduciendo de ella las lógicas consecuencias en orden al derecho de la Cámara de los diputados a consentir los gastos públicos, concluyendo en su doctrina que el Parlamento no tiene un derecho ilimitado a la aprobación de los gastos públicos. A pesar de la pretensión de Laband de neutralidad de la construcción jurídica su doctrina constituyó una construcción teórica puesta al servicio de la defensa y mantenimiento del *status quo* jurídico-político. Es decir, la teoría de Laband es un claro ejemplo de ideología, en cuanto expresión legitimadora y defensora de las ideas y de las relaciones sociales dominantes en la Alemania de la segunda mitad del siglo XIX.¹²²

4.3.3.1.- Concepción dualista de la Ley

A raíz del conflicto constitucional prusiano y la laguna de la Ley constitucional, Laband era de la opinión de que había que evitar a toda costa la paralización de la actividad administrativa del Estado. Para ello, establece un concepto dualista de la Ley, y de esta manera establece la naturaleza jurídica de la Ley del Presupuesto únicamente en el sentido formal, no material, con la consecuencia de que jurídicamente cabe una gestión legal de la Administración financiera del Estado, aunque no haya sido aprobada la Ley anual del Presupuesto.¹²³

La teoría jurídica de Laband gira en torno a averiguar si era una Ley del Presupuesto la que daba al Gobierno el derecho constitucional y obligatorio a percibir los ingresos y realizar dichos gastos, es decir, si en ausencia de dicha Ley, la continuidad de la administración era la mismo tiempo ilegal y contraria a la Constitución o no. Esto equivalía a plantear en términos jurídicos el problema político que había dividido a la doctrina alemana en los años del conflicto prusiano.

Para fijar el sentido jurídico que ha de atribuirse a la norma constitucional según la cual el presupuesto General del Estado debe establecerse anualmente mediante Ley, Laband se

¹²² RODRIGUEZ BEREJO, Á., ob. cit., pág. 48.

¹²³ Ibid., pág. 50.

apoya en un dual concepto de Ley. Para él Ley es “únicamente la declaración de un principio jurídico, la fijación querida y consciente de una norma” por lo que “no es Ley toda manifestación de la voluntad estatal, sino solamente aquella cuyo contenido sea un precepto jurídico, una norma para regular o resolver relaciones jurídicas.”¹²⁴ De esta manera desvincula el concepto de Ley de las formas constitucionales y más concretamente del derecho de participación política de la representación popular o como instrumento de limitación del poder del Monarca.

Laband apoya su concesión en un análisis de los preceptos de la Constitución prusiana de 31 de enero de 1850. De ella deduce que las leyes en sentido material contienen una norma jurídica mientras que las leyes en sentido formal únicamente expresan la constatación o requisito de un acuerdo de voluntades entre el Rey y las dos Cámaras del Parlamento (como establece el artículo 62 de la Constitución), materialmente no contienen ninguna manifestación de la voluntad del Estado de establecer una norma jurídica. A estas leyes que, desde el punto de vista material no encajan en el concepto de ley, las considera actos de la Administración.¹²⁵ Es decir, aquellas leyes que no afecten a la esfera de derechos individuales y que no crean para ellos ningún derecho y carga, sino que interesan exclusivamente al funcionamiento interno del aparato administrativo del Estado, no son reglas de derecho, son leyes administrativas.

Respecto al significado del artículo 99 de la Constitución prusiana que establecía “el Presupuesto del Estado se fijará anualmente mediante Ley” Laband le atribuyó un sentido meramente competencial, es decir, fijaba la competencia de las Cámaras para participar en el ejercicio de la función legislativa. El propósito de Laband era desvincular el Derecho presupuestario del régimen constitucional y parlamentario, y separar el poder de la representación popular en materia financiera del poder legislativo.¹²⁶

A través de esta teoría dualista de la Ley Laband consigue distinguir dos partes en la Ley presupuestaria. Por un lado, el Presupuesto propiamente dicho, que es simplemente una cuenta que se adjunta a la Ley que lo fija o lo establece y, por consiguiente, carece de contenido jurídico, considerándose un acto administrativo. Esto no impide que la Ley sea utilizada como

¹²⁴ LABAND, P., ob. cit., pág. 8.

¹²⁵ RODRIGUEZ BEREIJO, Á., ob. cit., pág. 52.

¹²⁶ Ibid., pág. 55.

ocasión para dictar verdaderas normas jurídicas, y en este caso nos estaríamos refiriendo a la Ley de aprobación del Presupuesto. En este caso, el Parlamento, no podría ir más allá de los límites fijados a su competencia, no podría invadir el campo de la legislación, que se ejerce con el acuerdo del Rey y las Cámaras. Además, al ser el Presupuesto un plan de gestión de la administración, no constituye un molde rígido, sino que pueden producirse modificaciones al mismo.

La teoría dualista de la Ley respondía a una finalidad práctica, dominar una fórmula racional la problemática de la Monarquía constitucional basada en el principio monárquico, resolviendo, además, uno de los problemas del Derecho constitucional, la delimitación de las esferas de competencia entre la Ley y el Reglamento. Tenía, además, una intención implícita de eliminar de la competencia del Parlamento, determinados actos de Gobierno de indudable trascendencia política. Si se calificaba la Ley del presupuesto como un acto administrativo, resultaba que la aprobación del presupuesto caía dentro de la competencia del poder ejecutivo, aunque la Constitución atribuye formalmente su aprobación a las Cámaras. Por consiguiente, si estas se negaban a aprobar la Ley del Presupuesto, no por ello se paralizaría la actividad del Estado podía ejecutarse por la sola voluntad del Rey en cuanto materia reservada a su competencia exclusiva, que comprendía todas aquellas que no afectaban a los derechos subjetivos de los ciudadanos.¹²⁷

La aportación fundamental de Laband a la teoría jurídica del Presupuesto consiste en haber puesto los cimientos sobre los que había de apoyarse la elaboración doctrinal posterior dominante, fijada en varios puntos. Primero consideración del Presupuesto como instrumento de control y vigilancia políticos del Parlamento sobre la acción de Gobierno, pero no propiamente una función legislativa. Segundo, negación del Presupuesto como acto unitario y escisión del mismo entre Presupuesto propiamente dicho y la Ley de aprobación del mismo, como actos de distinta naturaleza. Tercero, el Presupuesto no contiene verdaderas normas jurídicas, sino que limita su eficacia a la regulación de las relaciones entre los poderes del Estado, legislativo y ejecutivo, pero sin que vincule a las relaciones jurídicas entre el Estado y los particulares ciudadanos. Por último, el Presupuesto es una consecuencia de la legislación

¹²⁷ Ibid., pág. 55.

material preexistente, dentro de cuyo ámbito tiene que moverse la Ley de aprobación, que, por ello, no puede innovar ni modificar el ordenamiento jurídico.¹²⁸

El Derecho presupuestario constituye generalmente una manifestación de un cierto derecho general de control sobre el Gobierno. Desde el momento en que los representantes de la nación tienen el derecho a votar los impuestos y los gastos públicos, ese derecho lleva implícito el derecho a no votarlos, es decir, a rechazar el Presupuesto. Ahí subyace toda la fuerza del sistema representativo en el Estado constitucional. Pero en el Imperio alemán el rechazo al Presupuesto desde el punto de vista político no tenía otra importancia que la que el Emperador quisiera darle, puesto que los Ministros no responden políticamente ante el Parlamento, sino únicamente ante el jefe del Estado, ni es tampoco el Parlamento quien los nombra o elige. Por eso, la no aprobación del Presupuesto era visto en la doctrina alemana como un problema jurídico. La Constitución prusiana simplemente zanjaba el problema de quien el titular de la soberanía, el Rey, no el pueblo, y, por consiguiente, el rechazo de la Ley del presupuesto por el Parlamento no podía tener las mismas consecuencias políticas que se derivaban automáticamente en los Estados de régimen parlamentario, ni tampoco, por tanto, la misma vía de solución, que sería la dimisión del Ministro correspondiente o del Gobierno en pleno, nuevas elecciones y nombramiento de un nuevo gabinete que goce de la confianza del Parlamento.¹²⁹

¹²⁸ Ibid., págs. 58-59.

¹²⁹ Ibid., pág. 65.

5.- Conflictos presupuestarios en España desde la Constitución de 1978

Independientemente de la evolución y desarrollo de los presupuestos, debemos considerarlos como el exponente máximo de la actividad financiera de los gobiernos y herramienta fundamental de desarrollo de los Estados, ya que es la que permite a los distintos gobiernos recaudar, invertir y endeudarse para facilitar el desarrollo del país, así como para llevar a cabo sus proyectos políticos. En el sistema de gobierno español, la monarquía parlamentaria, el gobierno es elegido por el parlamento y es responsable políticamente ante éste; por tanto, el poder ejecutivo está sometido al control del poder legislativo, es decir, las Cortes Generales.

El régimen jurídico de la institución presupuestaria en España es un entramado lógico que exige una lectura cohesionada de cada uno de sus componentes. Todos responden a una idea y, a su vez, una idea les da cohesión y articulación. En el caso de España los Presupuestos son el resultado de un ejercicio compartido del poder. El artículo 134.1 CE los concibe con el resultado de la confluencia de dos competencias perfectamente aislables, atribuidas a dos centros diferenciados de poder: el ejecutivo y el legislativo. Ambas tienen una disciplina propia y específica, no asimilable a ninguna otra de las que constitucionalmente se consagran, claramente diferenciables tanto por la fuente en que se concretan, aunque formalmente adopten la forma de ley, cuanto por la disciplina jurídica que fija su ejercicio, el cual es la manifestación exclusiva y excluyente de una concreta función: la función presupuestaria.¹³⁰

En España, delimitado por el artículo 134 CE, corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación.¹³¹ Vemos que es el ejecutivo en el que recae la responsabilidad de decidir la redistribución y empleo del dinero público en las distintas políticas económicas en las que vaya

¹³⁰ ESCRIBANO LÓPEZ, F., “La disciplina constitucional de la prórroga de Presupuestos”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 50, 1997, pág. 103. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=79583>

¹³¹ Constitución Española (art. 134.1). (Boletín Oficial del Estado: viernes 29 de diciembre de 1978, Núm. 311). Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-31229

a ser aplicado, sin que esto impida que el poder legislativo tenga una manera de controlar este poder ya que en el recae la aprobación de los presupuestos.

Ya hemos visto tres de los grandes conflictos constitucionales que ejemplifican las disputas presupuestarias entre los poderes del Estado, cada uno con una diferente forma de gobierno y situados en diferentes contextos históricos. Por eso, consideramos interesante conocer, aunque sea muy escuetamente, cuáles han sido algunos de los conflictos constitucionales en torno al presupuesto que han ocurrido en España desde la aprobación de la Constitución de 1978. Debido a la extensión del trabajo, sólo nos hemos centrado en dos conflictos, que tienen relevancia por su reciente actualidad, desarrollándose el conflicto de ausencia de mayorías absolutas desde el año 2016 hasta la actualidad y el segundo y el conflicto de estabilidad presupuestaria y la Unión Europea (en delante UE) en el año 2011. En el primer caso, como sucede en el conflicto entre las Cámaras de Inglaterra, el conflicto reside en un problema de mayorías, si bien aquí la mayoría necesaria es dentro del Congreso de Diputados y no entre las dos cámaras frente a la propuesta de Presupuestos. En este caso el conflicto está entre el poder ejecutivo, que presenta los presupuestos, y el poder legislativo que debe aprobarlos cuando se da en un contexto de mayorías simples en ambas alternativas políticas, que incluso ante nuevas elecciones no se termina de resolver. En el segundo caso podemos ver cómo los conflictos entre poderes no surgen solo dentro de los Estados, sino entre las instituciones de la reciente comunidad política de derecho que es la UE, en concreto, el Banco Central Europeo, y uno de sus Estados, España, cuyo gobierno y parlamento se ven obligados a modificar su constitución para satisfacer las exigencias de estabilidad presupuestaria europeas en el contexto de la Gran Recesión y la crisis del euro. Ambos casos son muestra de que los conflictos financieros continúan en diversos contextos políticos.

5.1.- Conflictos provocados por la ausencia de mayorías absolutas

Teniendo en cuenta lo anterior y, además, que en España rige el sistema de partidos, bipartidista en las primeras décadas tras la transición española pero tendente hacia el multipartidismo en los últimos años,¹³² el fondo de los conflictos reside en conseguir las

¹³² “Fin del bipartidismo, ¿fin de las mayorías absolutas?”, *eldiario.es*, 13 de mayo de 2018. Disponible en: https://www.eldiario.es/canariasahora/politica/fin-bipartidismo-fin-mayorias-absolutas_1_2133472.html

mayorías necesarias dentro del Parlamento para que este respalde los Presupuestos cada año. En consecuencia, uno de los problemas que nos planteamos en el caso español es qué reglas jurídicas habría que aplicar a la administración de los ingresos y de los gastos, cuando, a pesar del mandato de la Constitución, a comienzos del año presupuestario, la Ley del Presupuesto no llega a aprobarse por no obtener la mayoría necesaria para su aprobación, en el caso de España para que el proyecto de Presupuestos Generales del Estado sea aprobado en el Congreso y se remita al Senado y pueda continuar su tramitación todas las secciones deben contar con el voto favorable de la Cámara, es decir, más votos a favor que en contra.¹³³

Es en este caso, cuando el gobierno no consigue las mayorías necesarias para la aprobación de los Presupuestos cuando se va a producir un conflicto entre diferentes poderes constitucionales. Generalmente no se prevé en la Constitución ninguna disposición normativa para el caso de que la Ley presupuestaria no llegue a aprobarse por no llegarse a un acuerdo.

134

Existe una disposición para el caso en el que la Ley del Presupuesto no haya sido elaborada a tiempo por el Gobierno, o bien que los debates en el Parlamento se demoren más de lo debido y éste no haya tenido tiempo de aprobarla antes de comenzar el nuevo año presupuestario. Así, en España, el art 134.4 de la actual Constitución Española nos dice “Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados”¹³⁵. Sin embargo, en la práctica, no sacar adelante unos presupuestos supone tanto como no poder gobernar ya que no permite nuevos impuestos, nuevas inversiones o gastos, ni ajustes que no estén previstos. Solo se pueden introducir cambios por Real Decreto lo que requiere justificar la urgencia. Es por esto por lo que, cuando un gobierno no consigue el apoyo parlamentario para aprobar el presupuesto, lo más habitual es la celebración de elecciones anticipadas puesto que es muy difícil gobernar y tomar decisiones de política económica con un presupuesto prorrogado.¹³⁶

¹³³ Sinopsis artículo 134. Constitución Española. Disponible en: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=134&tipo=2>

¹³⁴ RODRIGUEZ BEREIJO, Á., ob. cit., pág. 66.

¹³⁵ Constitución Española (art. 134.4). (Boletín Oficial del Estado: viernes 29 de diciembre de 1978, Núm. 311). Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-31229

¹³⁶ ESCRIBANO LÓPEZ, F., “La disciplina constitucional de la prórroga de Presupuestos”, op. cit., nº 50, 103-123. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=79583>

Vistos los conflictos constitucionales que pueden ocurrir entre el legislativo y ejecutivo a causa de la carencia de mayorías, podemos analizar los sucesos particulares de las prórrogas presupuestarias ocurridas en España en los últimos años.

El 3 de diciembre de 2020 fueron aprobados finalmente por mayoría absoluta del Congreso de los Diputados español los Presupuestos Generales del Estado para 2021. Obtuvieron 188 votos a favor, 154 en contra y ninguna abstención. Los votos favorables provenían de los dos partidos en la coalición de gobierno -PSOE y Unidas Podemos (U.P.)- más los votos de Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), PNV (Partido Nacionalista Vasco), Bildu, PDeCAT, Más País, Compromís, PRC, Nueva Canarias y Teruel Existe. Votaron en contra Partido Popular (PP), Vox, Ciudadanos, Junts per-Catalunya, CUP y BNG.¹³⁷

La aprobación de los presupuestos generales supuso la derogación de los presupuestos del ejercicio de 2018, conocidos como los ‘presupuestos Montoro’ ya que fueron presentados en su día por el ministro de Hacienda y Función Pública Cristóbal Montoro, y que fueron prorrogados ejercicio tras ejercicio desde su aprobación, también tardía, el 3 de julio de 2018 por el Gobierno de Mariano Rajoy, cuyo partido, el PP, obtuvo en las elecciones la mayoría simple en las elecciones generales de 2016.¹³⁸

La prórroga sucesiva se debió a que los gobiernos surgidos por la moción de censura de 2018 y también tras las nuevas elecciones de noviembre de 2019, ambos presididos por Pedro Sánchez, tenían dificultades para obtener las mayorías exigidas para la aprobación de la Ley de Presupuestos Generales. De hecho, la convocatoria de las nuevas elecciones de noviembre de 2019 se debió a la imposibilidad de aprobar los presupuestos por parte de Pedro Sánchez.

¹³⁷ Los Presupuestos Generales de 2021 superan el trámite del Congreso por amplia mayoría. lamoncloa.gob.es; Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/hacienda/Paginas/2020/031220-pge2021.aspx>

¹³⁸ “Los Presupuestos de Montoro de 2018, camino de ser los más longevos de España”, *Agencia EFE*, Madrid, 25 de julio de 2019. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/espana/portada/los-presupuestos-de-montoro-2018-camino-ser-mas-longevos-espana/10010-4030542>

El poder claro del bipartidismo que ha dominado la política española desde la transición se comenzó a debilitar en las elecciones de 2016 que ganó el PP por mayoría simple y permitió, no sin importantes discusiones políticas, la presidencia de Mariano Rajoy. Tanto la moción de censura de 2018 como el resultado de las elecciones de 2019 acentuaron la pérdida de poder del bipartidismo, necesitando ambos partidos, PSOE Y PP, tanto en los gobiernos centrales como autonómicos y locales, la coalición con uno o varios partidos para conseguir las mayorías suficientes para gobernar. Las intenciones lógicas de ambos partidos es recuperar las mayorías que les devuelvan al bipartidismo tradicional y les permita aprobar con la mayoría suficiente Ley de Presupuestos Generales que les permite mantenerse en el gobierno y no convocar elecciones.

Esta realidad política, la dispersión del voto, acrecienta los problemas para aprobar los presupuestos generales ya que los partidos minoritarios (ya sean de implantación en toda España o solamente en algunas nacionalidades) pueden exigir condiciones inasumibles que impiden la aprobación de los presupuestos generales, considerados la Ley más importante para un gobierno.

Con anterioridad a esta situación de pérdida de mayorías absolutas o de mayorías simples con aparente mayor facilidad para gobernar ya se habían producido varios episodios de incumplimiento de la aprobación de presupuestos anuales, en ocasiones causado por la dificultad de aprobarlos después de unas elecciones cuando el gobierno tenía los plazos muy cortos para llevar a cabo esa tarea o incluso estaba fuera de plazo. Varios gobiernos han tenido que convocar elecciones al no poder aprobar los presupuestos (Leopoldo Calvo-Sotelo en 1983, José Luis Rodríguez Zapatero en 2012 y Pedro Sánchez en 2019).

Como puede apreciarse, lo que debiera ser la normalidad de la Ley de Presupuestos Generales del Estado -presupuestos anuales aprobados con la suficiente antelación a su entrada en vigor- no es tan habitual como sería deseable y son numerosos los ejercicios en los que deben prorrogarse o, convocar elecciones con la consiguiente prolongación de la situación presupuestaria.

Ante esta situación los distintos gobiernos han echado mano de las posibilidades legales que les amparan y también de argucias legales para sortear las limitaciones que impone la

prórroga de los presupuestos y que en ocasiones pueden bordear el espíritu de la ley. En este sentido el uso indiscriminado del decreto-ley como herramienta para conceder créditos extraordinarios cuando no existe partida o suplementos de créditos cuando la partida es insuficiente, y por tanto para alterar contenidos presupuestarios, es habitual cuando se tiene los presupuestos prorrogados, vulnerando principios de control de legalidad por parte de las cámaras. Los gobiernos pueden, a la vista de la dificultad de conseguir mayorías, prescindir de presentar presupuestos cuando saben que van a ser rechazados. Además, se recurre, ante la imposibilidad de modificar los ingresos previstos al incremento de la Deuda Pública para poder cubrir los nuevos gastos que contienen algunos de los decretos-ley.¹³⁹

Existe una paradoja: cuando los gobiernos son inestables por no tener mayorías claras pero tampoco existe una mayoría suficiente en la oposición que le permita acceder al gobierno mediante los mecanismos establecidos –moción de censura o presión y bloqueo que obligue a la convocatoria de nuevas elecciones– el ejercicio efectivo de la democracia se complica y, los gobiernos, aun teniendo mayorías simples, democráticamente legítimas, no consiguen ejercer sus obligaciones ya que los marcos legales les exigen unas mayorías absolutas –‘gobiernos fuertes’- que la ciudadanía no concede.

Nos encontramos con una situación compleja y relativamente novedosa. Por una parte, los gobiernos considerados débiles procuran hacer malabarismos para ejercer sus obligaciones junto con la voluntad clara de permanecer en el poder -en el Gobierno-; por otra parte, si no se dan las mayorías absolutas -gobiernos fuertes- deberían modificarse los hábitos políticos para establecer nuevos consensos ante una nueva situación o, modificar, si fuera posible y política y jurídicamente aceptable, alguno de los marcos legales que permitan el ejercicio de las funciones presupuestarias, asunto de gran complejidad.

En este último sentido, aunque difícil de llevarlo a la práctica, se hace necesario evaluar y considerar aquellas modificaciones legales, incluidas las constitucionales, que permitan la constitución de un gobierno y el ejercicio de sus responsabilidades cuando no se dan las

¹³⁹ DE LA HUCHA CELADOR, F., “Presupuestos prorrogados y estabilidad presupuestaria”, *Crónica Presupuestaria*, nº 3, 2015, Instituto de Estudios Fiscales-Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, pág. 106.

condiciones de mayorías absolutas requeridas y no hay o no existe alternativa viable al gobierno minoritario existente.¹⁴⁰

Como en otros contextos históricos democráticos que hemos visto en los apartados anteriores, la realidad democrática española de los últimos años -partidos ganadores con mayorías simples- presenta dificultades a la hora de constituir gobiernos que tengan las mayorías suficientes.¹⁴¹ Y el contexto legal, diseñado en buena medida para otras situaciones, con partidos mayoritarios y alternancia en el poder del bipartidismo, no facilitan la constitución de los gobiernos democráticamente elegidos, lo que produce fricciones entre una realidad social democrática que cambia su comportamiento electoral -más partidos, más complejidad electoral- y unos condicionamientos legales e inercias políticas que generan conflictos de legitimidad y de legalidad, en este caso entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. Veremos si esta situación continúa y se adquieren nuevas prácticas políticas o se vuelve a la tradición del bipartidismo mayoritario de la alternancia en España.

5.2.- Conflicto provocado por la incorporación de la estabilidad presupuestaria en la Constitución (art. 135 CE) en 2011.

Aunque los conflictos a los que nos hemos referido en este trabajo transcurren dentro del propio Estado constitucional tenemos que tener en cuenta la inclusión de España en el marco de la Unión Europea (en adelante UE). Lo que conlleva, por ejemplo, que las directivas tienen que ser incorporadas a la legislación nacional por los Estados miembros de la UE o que los reglamentos y las decisiones adquieren automáticamente carácter vinculante en toda la UE a partir de su fecha de entrada en vigor.¹⁴² Por esto es interesante ver los conflictos constitucionales que se han ocasionado por las imposiciones por parte de la UE a España en el

¹⁴⁰ Véanse alguna de las propuestas que hace DE LA HUCHA CELADOR, F., “Presupuestos prorrogados y estabilidad presupuestaria”, ob. cit., págs. 106-111.

¹⁴¹ GUASCH, A., “Bipartidismo: un sistema en horas bajas”, *La Vanguardia*, 25 de abril de 2019. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/vida/junior-report/20190423/461818508054/bipartidismo-elecciones-generales-espana.html>

¹⁴² *Aplicar la legislación de la UE*. (2016, 6 enero). Comisión Europea-European Commission. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law_es

ámbito económico y presupuestario. En particular vamos a ver cómo las exigencias por parte del Banco Central Europeo y algunos países de la UE llevaron a modificar la CE para satisfacer a las élites económicas europeas.

El 27 de septiembre de 2011 se llevó a cabo la reforma del artículo 135 de la Constitución Española introduciendo el concepto de “estabilidad presupuestaria”¹⁴³ así como la preeminencia del pago de la ‘deuda pública’ frente a cualquier otro gasto.¹⁴⁴

La reforma, por el denominado proceso ordinario, fue propuesta por el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero y fue apoyada tanto por su partido (PSOE) como por el Partido Popular (PP) y Unión del Pueblo Navarro (UPN) y muy criticada por el resto de los partidos minoritarios al hurtárseles la posibilidad de participación democrática y considerando, por algunos, como claramente antidemocrática, lo que, desde su punto de vista, pondría en solfa el pacto constitucional.¹⁴⁵

Para los economistas Santiago Lago y Manuel Lago, muy críticos con la reforma:¹⁴⁶

“La atropellada reforma constitucional fue, sobre todo, un “golpe de efecto”: incluir las nociones de estabilidad presupuestaria en el texto constitucional era el verdadero mensaje hacia inversores extranjeros y Alemania. La pulsión reformadora no nació en instituciones de soberanía compartida, sino que fue el reconocimiento explícito de pérdida de la misma a favor de instancias sin la legitimidad democrática para imponer un cambio de esa trascendencia.”¹⁴⁷

¹⁴³ El concepto de ‘estabilidad presupuestaria’ se incorpora al artículo 135 de la Constitución Española en la ‘Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011, Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-15210

¹⁴⁴ Para Manuel Medina Guerrero las políticas económicas cortoplacistas de los gobiernos les empujan a aumentar la deuda pública como solución financiera fácil y los argumentos que reclamaban la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria o la ‘europeización’ de la Constitución Español pretenden, evitar de raíz la tentación de recurrir al endeudamiento por parte de los gobiernos. Estas propuestas anti keynesianas olvidarían que recurrir a la deuda en épocas de crisis es saludable -aumentar la demanda efectiva- siempre que se reduzca dicho déficit en las épocas de bonanza. Será, por tanto, responsabilidad política, aumentar los impuestos en las épocas de crecimiento para reducir el déficit creado en las épocas de crisis. Si no se hace de esta manera la deuda pública se hace estructural. En España parte del déficit se crea por las Comunidades Autónomas y, en principio, aunque no era necesario el cambio constitucional para obligar a la estabilidad presupuestaria a las Comunidades Autónomas reforzaría de manera efectiva y jurídicamente más correcta la aplicación de la estabilidad a las CC.AA. MEDINA GUERRERO, M., “La reforma del artículo 135 CE”, *Teoría y realidad Constitucional*, nº 29, Madrid, 2012, págs. 132-159.

¹⁴⁵ LAGO, Santiago y LAGO, Manuel, “La reforma del artículo 135 de la Constitución Española: conflictiva, innecesaria (y, en parte, desenfocada)”, en ‘Por una reforma Constitucional’, *Gaceta Sindical*, nueva época, nº 23, diciembre de 2014, pág. 183.

¹⁴⁶ Ibid., pág. 181.

¹⁴⁷ Ibid., pág. 182.

Es fundamental considerar que dicha reforma, la ‘constitucionalización de la estabilidad presupuestaria’, tuvo su origen en una situación excepcional de crisis económica. La deriva de la ‘crisis de las hipotecas *subprime* estadounidense’, la consecutiva ‘crisis económica de 2008’ o ‘Gran Recesión’ y la consiguiente ‘crisis del euro’ afectó de manera muy grave e importante a la zona euro y en concreto a España. La deuda privada se transformó en pública con los rescates a la banca y fue lo que obligó a la creación del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera y, para dar credibilidad y confianza a los mercados, la Unión Europea acordaría el 2 de marzo de 2012 el Pacto Fiscal Europeo que obligaba y comprometía a cada país a incorporar a sus constituciones la denominada regla de oro de la estabilidad presupuestaria que limitaba el déficit estructural del estado. España ya lo había hecho en 2011, sometándose a la presión de los mercados y las élites europeas concretadas en la famosa carta de Trichet.¹⁴⁸¹⁴⁹

Para Manuel Medina Guerrero, sin embargo, la europeización de la CE tiene claros aspectos positivos internos y lo refleja de la siguiente manera:

“Cuentan de Napoleón que aconsejaba que las Constituciones fueran breves y oscuras. Nuestra Constitución financiera es ahora más larga y más oscura. Pero la reforma del art. 135 CE, pese a sus imperfecciones, no puede considerarse inútil, por superflua o meramente simbólica. De una parte, porque es un valor en sí mismo —si se quiere, «pedagógico»— que la Constitución fuerce a los cargos políticos a enfrentarse al hecho inescapable de la escasez. De otro lado, porque abre unas posibilidades de intervención al Estado que ni siquiera un Tribunal Constitucional como el actual, resueltamente decidido a ejercer como «motor» de la integración financiera del Estado Autonomico, habría tenido fácil amparar bajo el anterior marco constitucional.”¹⁵⁰

Sin embargo, la situación excepcional que produjo la crisis del euro y la deuda soberana no debe ocultar las fuertes fricciones que se produjeron entre la Unión Europea y algunos de los países. Las políticas de austeridad obligaban a ‘apretarse el cinturón’ pero obviaban uno de los problemas estructurales que habían provocado dicha situación: una unión monetaria sin unión fiscal ni verdadera integración laboral que dejaba sin alternativa a países como Grecia,

¹⁴⁸ Ibid., pág. 184.

¹⁴⁹ *Carta del presidente del Banco Central Europeo, Jean-Claude Trichet, dirigida al presidente español José Luis Rodríguez Zapatero el 5 de agosto de 2011.* Disponible en: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/letter_mr_zapatero_es.pdf

¹⁵⁰ MEDINA GUERRERO, M. “La reforma del artículo 135 CE”, ob. cit., pág. 162.

España, Portugal, Italia e Irlanda, ya que no podían devaluar su moneda ni ejercer una verdadera política monetaria nacional.

La imperfección de la construcción europea no impide valorar muy positivamente otros aspectos pero la crisis del euro demostró su fragilidad poniendo en tela de juicio la legitimidad democrática ya que los inductores del pacto de estabilidad, de la regla del oro y en suma de la imposición de las políticas de austeridad fueron básicamente Alemania y el Banco Central Europeo, que de ninguna manera tienen la legitimidad democrática para promover o forzar un cambio constitucional aunque fuera aceptado in extremis por las fuerzas políticas mayoritarias españolas.¹⁵¹ Se pueden criticar las políticas nacionales económicas y financieras de España, pero la ausencia de una unión fiscal europea y una adecuada integración laboral obliga a reflexionar sobre el grado de dependencia e independencia financiera real que tienen países como el nuestro en la Unión Europea y, en el caso concreto de España, si la constitucionalización de la regla de oro del equilibrio financiero y la austeridad fue la salida más fácil y rápida ante la dificultad de reformar los propios tratados europeos.¹⁵²

Por otra parte, ante la crisis económica provocada por el COVID-19 el comportamiento institucional de la Unión Europea y, en concreto, del Banco Central¹⁵³ ha sido claramente distinto y puede suponer una corrección de los posibles errores cometidos en la crisis de 2008 y la crisis del euro si se desea que la Unión Europea tenga larga vida después de la salida del Reino Unido.¹⁵⁴

¹⁵¹ Para Marc Carrillo López ‘Las reformas constitucionales llevadas a cabo en Alemania, España o Italia con el fin de incorporar a la norma suprema el principio de estabilidad en las finanzas públicas, la conocida como la regla de oro en materia presupuestaria, ponen de manifiesto el alcance que la crisis está teniendo sobre las bases del Estado de derecho, en especial en la división de poderes. Y también plantean el impacto jurídico que las medidas legales tomadas para concretar y ejecutar esta regla pueden presentar sobre la garantía de los derechos más arraigados en los pilares básicos del Estado social’; CARRILLO, M., ‘Reforma constitucional, finanzas públicas y una consecuencia: el abuso del decreto ley y la vulneración de derechos sociales’, en ‘Por una reforma Constitucional’, *Gaceta Sindical*, nueva época, nº 23, diciembre de 2014, pág.163.

¹⁵² FERRERES COMELLA, V., ‘La crisis del euro y la regla de oro: problemas constitucionales’, *Uría Menéndez Boletín*, Barcelona, 2012, págs. 102-103.

¹⁵³ ‘El Banco Central Europeo aumenta el paquete de estímulos para enfrentar la crisis del Covid-19’, *France 24*; 5 de junio de 2020. Disponible en <https://www.france24.com/es/econom%C3%ADa-y-tecnolog%C3%ADa/20200605-banco-central-europeo-aumenta-el-paquete-de-est%C3%ADmulos-para-enfrentar-la-cri-sis-del-covid-19>

¹⁵⁴ ‘La respuesta de la política monetaria frente a la crisis del Covid-19’, *Cinco Días*, 17 de julio de 2020. Disponible en: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/07/16/opinion/1594927645_878001.html

6.- Conclusiones

PRIMERA. La conclusión principal que se puede extraer del presente trabajo es la importancia del presupuesto en el ámbito constitucional. Desde la aparición de los Estados constitucionales, en los diversos conflictos entre poderes a lo largo de la historia, hasta la actualidad. La actividad presupuestaria representa la capacidad real que un Estado, o un conjunto de ellos (en el caso, por ejemplo, de la UE), de llevar a cabo las políticas necesarias para el desarrollo humano del mismo, es decir, la capacidad de incrementar las condiciones de vida de los ciudadanos de ese Estado. Este aspecto me parece de especial importancia porque cuando pensamos en el ámbito del Derecho Constitucional, no solemos relacionarlo inicialmente con el ámbito económico, o más específicamente presupuestario, sino que, generalmente se relaciona con el ámbito legislativo, concretamente con las leyes fundamentales de un Estado y singularmente con su Constitución. Sin embargo, el presupuesto ha cumplido un papel vital en la historia constitucional y, como se observa en los supuestos estudiados en este trabajo, no solo ha sido causa de importantes conflictos entre los poderes constitucionales, sino que, además, los problemas presupuestarios han ayudado al desarrollo del Derecho Constitucional a lo largo de la historia. Como alumna de Derecho y Administración de Empresas, me parece de especial importancia destacar la relación dialéctica que existe entre el ámbito del derecho y de la economía y como son causas económicas las que han impulsado muchas veces el desarrollo del derecho.

SEGUNDA. La Constitución es la ley fundamental de un Estado, con rango superior al resto de las normas jurídicas y entre sus funciones principales se encuentra el propósito de constituir la separación de poderes, definiendo y creando los poderes constituidos (legislativo, ejecutivo y judicial), y de delimitando sus respectivos controles y equilibrios. Sin embargo, en los supuestos analizados se muestra que a pesar de existir normas que regulan la relación entre los poderes constitucionales, en ocasiones éstas resultan ineficientes para afrontar los conflictos que surgen entre los mismos. En el caso de la confrontación entre las Cámaras en Inglaterra a comienzos del siglo XX, vemos que el veto que establecieron los Lores al presupuesto de los Comunes era legal, y, sin embargo, los Lores llevaban sin usar este veto desde 1893, con el proyecto de *Home Rule* para Irlanda. Esto se debía a que la costumbre había convertido a los Lores en una Cámara cada vez menos importante en relación a los Comunes. El problema que surgió cuando los Lores vetaron casi veinte años después el presupuesto de los Comunes, que

pretendía poner en marcha el Estado de bienestar, muestra como la regulación legal no estaba en sintonía con las nuevas circunstancias sociales. El poder de veto como medida de control en épocas anteriores había tenido sentido en un contexto histórico donde la mayor parte del pueblo inglés no se encontraba representado en el Parlamento, pero, una vez que las clases menos privilegiadas consiguen entrar, mediante la representación, en la Cámara de los Comunes, la función de una Cámara alta no representativa ni democrática comienza a carecer de significado y solo dificulta la aprobación de unos presupuestos respaldados por una mayoría de la población y que representaban la nueva realidad social del Estado. Este ejemplo muestra como las leyes muchas veces no están preparadas ni se adaptan a los nuevos contextos sociales y políticos ocasionando problemas constitucionales por estar construidas en una realidad social anterior. Es decir, en los casos considerados, podemos ver como hay una oposición entre legitimidad legal y legitimidad democrática, dónde las leyes en un momento no representan a la mayoría de la sociedad de un Estado.

TERCERA. En todos los conflictos estudiados los diferentes poderes deben emplear diversas estrategias para poder conseguir resolver el bloqueo presupuestario. Para ello, la Cámara de los Comunes recurre a pedir la ayuda del Rey consiguiendo la promesa de este de introducir una nueva horda de Lores en la Cámara para poder conseguir de esta manera los suficientes apoyos para la aprobación de los presupuestos. El presidente Roosevelt consigue colocar al pueblo americano frente al Tribunal Supremo y posteriormente reforma totalmente la propia composición del Tribunal para sacar adelante el *New Deal*. Y, en el caso de Prusia, la opinión favorable del pueblo ante la victoria en las guerras coloca al Rey en una situación de superioridad ante el Parlamento que le permite aprobar los presupuestos bélicos, a pesar de ser el Parlamento el órgano que representa la voluntad popular. Todos estos casos muestran cómo la manera de resolver los conflictos reside en gran parte en conseguir una situación de superioridad respecto al otro poder que bloquea los presupuestos. Y esta superioridad se consigue en gran medida con el apoyo popular, es decir, la resolución de conflictos en cuanto al presupuesto no se basa en ninguna medida legal como tal. Por ejemplo, en el caso de Prusia la Constitución establecía el poder del Parlamento de aprobar los Presupuestos y, sin embargo, fue la victoria de la guerra contra Austria en la batalla de Sadowa la que permite a Bismarck desarmar políticamente a los liberales y resolver la crisis que se prolongaba desde 1861, obligados por la opinión pública a aprobar los presupuestos. Resulta muy interesante ver como en gran parte de los supuestos es la estrategia política y no legal la que soluciona los conflictos entre los poderes del Estado. Se pone de manifiesto, que, como decía el jurista alemán

Ferdinand Lassalle: “los problemas constitucionales no son primariamente problemas de Derecho, sino de poder.” La solvencia de conflictos entre poderes constitucionales se logra al conseguir el apoyo popular que establece un poder, considerado superior frente a las leyes existentes, que no permitían resolver el problema. En conclusión, la cuestión de qué poder constitucional tiene el derecho a consentir los ingresos y autorizar los gastos públicos ha sido siempre, desde sus orígenes históricos, un problema, fundamentalmente de poder, es decir, depende de dónde reside la soberanía del Estado y de cómo se reparte entre los distintos órganos estatales. Siendo así, el ejercicio de este Derecho presupuestario toma extraordinaria importancia cuando la soberanía, en el seno de la nación, es objeto de disputa y se discute acerca de la parte que corresponde a los diferentes poderes estatales.

CUARTA. La importancia del presupuesto y los conflictos que ocasiona entre los poderes constitucionales se puede seguir viendo en la actualidad. En el caso de las dos situaciones consideradas brevemente en este trabajo sobre la situación de conflictos presupuestarios de España podemos apreciar como las exigencias de mayorías para la aprobación de los Presupuestos Generales en situaciones de mayorías simples y sin la hegemonía del bipartidismo pueden complicar la estabilidad del gobierno y, ante una oposición también minoritaria que no es alternativa, prolongar una situación de elecciones constantes y presupuestos prorrogados que provoca una inactividad gubernamental y un abuso de otras alternativas legales para esquivar la ausencia de presupuestos por parte del gobierno de turno. El conflicto entre el poder ejecutivo y el poder legislativo se resuelve constitucionalmente con la convocatoria de elecciones, pero no siempre resuelve el problema presupuestario. En cuanto a la reforma del artículo 135 CE podemos apreciar como la Unión Europea, todavía política y económicamente en construcción y por tanto imperfecta, puede provocar, en su dinámica de poder, una modificación constitucional que en otro contexto difícilmente se hubiera producido. España se encontraba en una situación de gran debilidad y tuvo que aceptar las exigencias del Banco Central Europeo que se fraguaron en la reforma constitucional del art. 135. De hecho, la reforma, que pretendía parar la presión sobre España, fue apoyada por los dos partidos mayoritarios (PSOE y PP) y resuelta en pocos días. Estas situaciones muestran como aún siguen produciéndose nuevos problemas constitucionales relacionadas con el presupuesto en nuevos contextos políticos y legales, y cómo aun no existen mecanismos perfectos para solucionarlos. En conclusión, la actividad financiera de los Estados sigue siendo una de las causas de los conflictos constitucionales. Queda por estudiar si existen alternativas legales que podrían aminorar o evitar estos conflictos o, por el contrario, son inevitables.

7.- Fuentes y bibliografía

7.1.- Fuentes

Constituciones

- Constitución España de 1978, 29 de diciembre. BOE-A-1978-31229 Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, boe.es. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>
- ALBA NAVARRO, M., “Sinopsis artículo 66. Título III. De las Cortes Generales”, *Constitución Española*. <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=66&tipo=2>
- MARTÍ SÁNCHEZ, S., “Sinopsis artículo 117. Título VI. Del Poder Judicial”, *Constitución Española*. https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/imprimir/sinopsis_pr.jsp?art=117&tipo=2
- JIMÉNEZ DÍAZ, A., “Sinopsis artículo 134. Título VII. Economía y Hacienda”, *Constitución Española*. <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=134&tipo=2>
- S JIMÉNEZ DÍAZ, A., “Sinopsis artículo 135. Título VII. Economía y Hacienda”. *Constitución Española*. <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=135&tipo=2>
- Constitución Política Constitución política de la Monarquía Española. Promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812. Biblioteca Nacional de España – BNE- Cervantes virtual. Disponible en: <http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-politica-de-la-monarquia-espanola-promulgada-en-cadiz-a-19-de-marzo-de-1812-precedida-de-un-discurso-preliminar-leido-en-las-cortes-al-presentar-la-comision-de-constitucion-el-proyecto-de-ella--0/html/>
- Constitución del Estado Prusiano de 31 de enero de 1850. Universitat de Barcelona. Disponible en: <http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/evolucion/textos/ca1850.htm>
- *Constitution of the United States*, September 17, 1787 and Amendments, United States Senate, Disponible en: https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm

- Constitución de los Estados Unidos de 1787. Enmienda XIII (diciembre 6, 1865). Disponible en: <https://www.archives.gov/espanol/constitucion>
- Reforma del artículo 135 de la Constitución Española en la ‘Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011, Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-15210

Sentencias

- *A. L. A. Schechter Poultry Corp. v. United States*, 295 U.S. 495 (1935). Justia Law. Disponible en: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/295/495/>
- *United States v. Carolene Products Co.*, 304 U.S. 144 (1938). Justia Law. <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/304/144/>
- Editor Lecturas EUA. (2019, 24 octubre). *Sentencia National Labour Relations Board vs Jones & Laughlin Steel Corporation (1937)*. Lecturas sobre Instituciones políticas y principios constitucionales estadounidenses. <https://lecturasconstitucionaleseua.juridicas.unam.mx/sentencias-tseu/national-labour-relations-board-vs-jones-laughlin-steel-corporation-1937/>

Discursos

- Franklin D. Roosevelt, “Discurso de aceptación pronunciado ante la convención del Partido Demócrata en Chicago en julio de 1932”. Disponible en el original, en inglés: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-accepting-the-presidential-nomination-the-democratic-national-convention-chicago-1>
- Franklin D. Roosevelt, “Message to Congress on Social Security”. January 17, 1935, Presidential Statements, Social Security. Disponible en el original, en inglés: <https://www.ssa.gov/history/fdrstmts.html#message2>
 - Franklin D. Roosevelt, “Mensaje al congreso sobre Seguridad Social, 17 de enero de 1935”, Traducción al castellano de ARUFE VARELA, A., en *AFDUDC*, 2008, núm. 12, págs. 1165-1167.

7.2.- Libros y artículos

- ABELLÁN, Á.M., “Notas sobre la Evolución Histórica del Parlamento y de la Representación Política”, *Revista de Estudios Políticos* (N.E.), nº 92 abril-junio, 1996, págs. 163-175.
- BARKER, R. S., “Separación de poderes en los Estados Unidos: resumen y actualización”. *Revista IUS ET VERITAS*, nº 7 (12), 1996, págs. 9-14.
- CARRILLO, M., “Reforma constitucional, finanzas públicas y una consecuencia: el abuso del decreto ley y la vulneración de derechos sociales”, en ‘Por una reforma Constitucional’, *Gaceta Sindical*, nueva época, nº 23, diciembre de 2014, págs. 161-180.
- CLEMENTE, I., “La Revolución Francesa como revolución burguesa: Albert Soboul y Michel Vovelle”. *Historia Crítica*, nº 2, 1989, págs. 23-44. <https://doi.org/10.7440/histcrit2.1989.03>
- COMÍN COMÍN, F., *El presupuesto del estado y la economía española, 1845–1935*. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10017/11101>
- DE LA HUCHA CELADOR, F. “Presupuestos prorrogados y estabilidad presupuestaria”, *Crónica Presupuestaria*, nº 3/2015, Instituto de Estudios Fiscales–Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, págs. 81-111.
- ESCANTILLA HERNÁNDEZ, J., *Breves notas sobre el Parlamento Británico*. Noviembre 2018. Disponible en: http://mayores.uji.es/wp-content/uploads/2018/11/Escamilla-J_1.pdf
- ESCRIBANO LÓPEZ, F., “La disciplina constitucional de la prórroga de Presupuestos”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 50, 1997, págs. 103-123. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=79583>
- FERRERES COMELLA, V., “La crisis del euro y la regla de oro: problemas constitucionales”, *Uría Menéndez Boletín*. Barcelona, 2012, págs. 96-103.
- FRAGA IRIBARNE, M., “La Cámara de los Lores en el siglo XX”. *Revista de Estudios políticos*, nº 106, 1959, págs. 5-34.
- GARCÍA-PELAYO, M., *Derecho Constitucional comparado* (Introducción de M. Aragón), Alianza, Madrid, 1987.

- GARCÍA PORTELA, L., “La Revolución Americana una revuelta desde y contra Inglaterra. Un ensayo sobre sus orígenes ideológicos.” *Revista Historia Autónoma*, nº 5, 2014, págs. 51-64. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4884370>
- GIL ROBLES, E., *Tratado de Derecho Político*, tomo II, Salamanca, 1899 (1ª ed.), 1961-1963.
- HAURIUO, A. y otros, *Derecho Constitucional e instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 1980 (2ª ed.).
- KIRSCH, M., “Los cambios constitucionales tras la revolución de 1848. El fortalecimiento de la democratización europea a largo plazo”. *Revista Ayer*, nº 70, 2008, págs. 199-239.
- LABAND, P., *Derecho Presupuestario*, Tecnos, Madrid, 2012.
- LAMBERT, E., *El gobierno de los jueces* (estudio preliminar L. Pomed y trad. F. de la Fuente), Tecnos, Madrid, 2010.
- LAGO PEÑAS, S. y LAGO PEÑAS, M., “La reforma del artículo 135 de la Constitución Española: conflictiva, innecesaria (y, en parte, desenfocada)”, en ‘Por una reforma Constitucional’, *Gaceta Sindical* (nueva época), nº 23, diciembre de 2014, págs. 181-187.
- LARIO, A. “Monarquía constitucional y gobierno parlamentario” *Revista de estudios políticos*, ISSN 0048-7694, Nº 106, 1999, págs. 277-288.
- MEDINA GUERRERO, M., “La reforma del artículo 135 CE”, *Teoría y realidad Constitucional*, nº 29, Madrid, 2012, págs. 131-164.
- MERCAU DE CORIA, C., *La carga impositiva durante el reinado de Carlos I, ¿un disparador de la Revolución del s. XVII?*, Mendoza. 2013.
- MILIONE, C., “La función Judicial en el marco del Estado Social y Autonómico Español: ¿Poder o Servicio Público?”, *Revista Estudios de Deusto*. <https://revista-estudios.revistas.deusto.es/article/view/258/413>
- NOTAS SOBRE LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL PARLAMENTO Y DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA, *Revista de estudios políticos* (N.E.), nº 92, 1996.
- PING HO, K. y de MEYER, A., *The Art of Leadership: Perspectives from Distinguished Thought Leaders*. World Scientific Publishing Co., 2017.

- PORRAS NADALES, A., “Revolución y Constitución.” *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, nº 3, 1989, págs. 391–204. Disponible en: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjByPiHzr_xAhXT5-AKHcTXAjAQFjAAegQIAxAD&url=https%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F1049060.pdf&usg=AOvVaw34YMsagXCfspUuI9TejccI
- QUIROZ ZAMORA, J., y ORTIZ RODRÍGUEZ, A., *EEUU: Proceso Presupuestario*. Grupo Financiero Monex, abril 2018.
- RODRIGUEZ BEREIJO, Á., “Estudio preliminar”, en Laband Paul, *Derecho Presupuestario*, Tecnos, Madrid, 2012.
- RUIZ RUIZ, J.J., “La Cámara de los Lores y su oposición al *Welfare State* (1906-1991) Nota para un estudio de bicameralismos compensados”, *Revista de Estudios Políticos* (N.E.), núm. 109, julio-septiembre 2000, págs. 133-172.
- SÁNCHEZ AGESTA, L., “Poder ejecutivo y división de poderes” *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 3, septiembre-diciembre, 1981, págs. 9-42.
- SERRANO SEGARRA, M., “La crisis económica de 1929: Roosevelt y el New Deal”. *Revista de Sociales y Jurídicas*, nº 6, 2010, págs. 112-130.
- WALDRON, J., “The Core of the Case against Judicial review”, *Yale Law Journal*, Vol. 115, nº 6, 2006, págs. 1346-1486.

7.3.- Recursos en línea

- *Aplicar la legislación de la UE*. (2016, 6 enero). Comisión Europea-European Commission. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law_es
- BETHENCOURT, E., “Fin del bipartidismo, ¿fin de las mayorías absolutas?”, *eldiario.es*, 13 de mayo de 2018. Disponible en: https://www.eldiario.es/canariasahora/politica/fin-bipartidismo-fin-mayorias-absolutas_1_2133472.html
- *Biografía de Paul Laband*. (s. f.). En: *Biografías y Vidas*. Disponible en: <https://www.biografiasyvidas.com/biografia/l/laband.htm>

- BLANDÓN RAMÍREZ, D., “El Banco Central Europeo aumenta el paquete de estímulos para enfrentar la crisis del Covid-19”, *France 24*, 5 de junio de 2020. Disponible en <https://www.france24.com/es/econom%C3%ADa-y-tecnolog%C3%ADa/20200605-banco-central-europeo-aumenta-el-paquete-de-est%C3%ADmulos-para-enfrentar-la-cri-sis-del-covid-19>
- *Budget of the U.S. Government*. En: *Official Guide to Government Information and Services*, USA Gov. Disponible en: <https://www.usa.gov/budget>
- *Carta del presidente del Banco Central Europeo, Jean-Claude Trichet, dirigida al presidente español José Luis Rodríguez Zapatero el 5 de agosto de 2011*. Disponible en: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/letter_mr_zapatero_es.pdf
- *Conflictos entre órganos constitucionales*. Tribunal Constitucional de España. Disponible en: <https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/Composicion-Organizacion/competencias/Paginas/06-Conflictos-entre-organos-constitucionales.aspx>
- CÓRDOVA, J., *Presupuesto*, *Monografias.com*. (s. f.). Disponible en: <https://www.monografias.com/trabajos21/presupuesto/presupuesto.shtml>
- “Normas, fuentes y principios para la aplicación de las normas laborales”, *Iberley, Portal de Información Legal*, 29 de febrero de 2016. Disponible en: [https://www.iberley.es/temas/normas-fuentes-principios-aplicacion-normas-laborales-14451#:~:text=4\)%20PRINCIPIO%20DE%20ESPECIALIDAD%3A%20supone,hecho%20de%20que%20se%20trate](https://www.iberley.es/temas/normas-fuentes-principios-aplicacion-normas-laborales-14451#:~:text=4)%20PRINCIPIO%20DE%20ESPECIALIDAD%3A%20supone,hecho%20de%20que%20se%20trate)
- *FDR’s «Court-Packing» Plan*. Federal Judicial Center. Disponible en: <https://www.fjc.gov/history/timeline/fdrs-court-packing-plan#:~:text=February%205%2C%201937,maximum%20of%20six%20additional%200justices>.

- GUASCH, A., “Bipartidismo: un sistema en horas bajas”, *La Vanguardia*, 25 de abril de 2019 <https://www.lavanguardia.com/vida/junior-report/20190423/461818508054/bipartidismo-elecciones-generales-espana.html>
- HERNÁNDEZ DE COS, P., “La respuesta de la política monetaria frente a la crisis del Covid-19”, *Cinco Días*, 17 de julio de 2020. Disponible en: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/07/16/opinion/1594927645_878001.html
- *History of the House of Lords*. (2005, octubre). The United Kingdom Parliament. Disponible en: https://web.archive.org/web/20060918230421if_/http://www.parliament.uk/documents/upload/HofLBpHistory.pdf
- *History, Origins & Traditions of the Budget | InterBudget.co.uk*. Wayback Machine. Disponible en: <https://web.archive.org/web/20120117205111/http://www.interbudget.co.uk/history-budget.html>
- History.com Editors. (2021, 5 enero). *Supreme Court*. HISTORY. Disponible en: <https://www.history.com/topics/us-government/supreme-court-facts#:~:text=The%20Supreme%20Court%20was%20established%20in%201789%20by,this%20power%20with%20the%20Judiciary%20Act%20of%201789>
- Jurídica, T., “Qué es el *Common Law*”, *Traducción Jurídica*, 9 de junio de 2021. Disponible en: <https://traduccionjuridica.es/que-es-el-common-law/>
- Los Presupuestos Generales de 2021 superan el trámite del Congreso por amplia mayoría. lamoncloa.gob.es; Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/hacienda/Paginas/2020/031220-pge2021.aspx>
- “Los Presupuestos de Montoro de 2018, camino de ser los más longevos de España”. *Agencia EFE*, 25 de julio de 2019. Disponible en:

<https://www.efe.com/efe/espana/portada/los-presupuestos-de-montoro-2018-camino-ser-mas-longevos-espana/10010-4030542>

- “Monarquía Constitucional - Concepto, características y ejemplos”. *Concepto.de*. <https://concepto.de/monarquia-constitucional/>
- MONTAGUT, E., “El origen de los presupuestos generales del Estado”. *El Obrero*, 27 de febrero de 2020. Disponible en: <https://www.elobrero.es/cultura/historia/43445-el-origen-de-los-presupuestos-generales-del-estado.html>
- *Normas, fuentes y principios para la aplicación de las normas laborales*. Iberley, Información legal. Disponible en: [https://www.iberley.es/temas/normas-fuentes-principios-aplicacion-normas-laborales-14451#:~:text=4\)%20PRINCIPIO%20DE%20ESPECIALIDAD%3A%20supone,hecho%20de%20que%20se%20trate.](https://www.iberley.es/temas/normas-fuentes-principios-aplicacion-normas-laborales-14451#:~:text=4)%20PRINCIPIO%20DE%20ESPECIALIDAD%3A%20supone,hecho%20de%20que%20se%20trate.)
- *Presupuestos Generales del Estado: Ministerio de Hacienda*. Portal Institucional del Ministerio de Hacienda. Disponible en: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/areas%20tematicas/presupuestos%20generales%20del%20estado/Paginas/Presupuestos.aspx>
- ROOSEVELT, K., “judicial restraint. Definition, History, & Facts”, *Encyclopedia Britannica*. Disponible en: <https://www.britannica.com/topic/judicial-restraint>
- “Sistema Político Estados Unidos”, *elEconomista.es*. Disponible en: <https://www.eleconomista.es/especiales/elecciones-estados-unidos/sistema-politico.php>
- *Substantive due process*. LII / Legal Information Institute. Cornell Law School. Disponible en: https://www.law.cornell.edu/wex/substantive_due_process#:~:text=Substantive%20due%20process.%20Substantive%20due%20process%20is%20the,suggest%20a%20concern%20with%20procedure%20rather%20than%20substance.

- *The Budget and Parliament.* UK Parliament. <https://www.parliament.uk/about/how/role/check-and-approve-government-spending-and-taxation/the-budget-and-parliament/>
- *The Court as an Institution - Supreme Court of the United States.* (s. f.). Supreme Court of the United States. <https://www.supremecourt.gov/about/institution.aspx>
- *The Editors of Encyclopaedia Britannica, “Ship money. English history”.* *Encyclopedia Britannica.* Disponible en: <https://www.britannica.com/topic/ship-money>
- *The evolution of parliament.* (2021). UK Parliament. <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/>
