

Seminario sobre “La potestad financiera en la justicia constitucional”  
Antigua (Guatemala), 20 a 23 de noviembre de 2012

## INFORME DEL COORDINADOR

### I. INTRODUCCIÓN:

Los Textos Constitucionales de los diferentes países imponen a los poderes públicos unas reglas y unos límites al ejercicio de su actividad financiera (tanto en materia de ingresos como de gastos), lo que supone, en definitiva, condicionar su actuación a unos principios básicos. Esto implica el cumplimiento de unas formalidades que, en muchas ocasiones, se sortean so pretexto de un necesario dinamismo en el legítimo ejercicio de la potestad financiera. Con ello se provoca una gran cantidad de cuestiones de relevancia constitucional que obliga a los diferentes Tribunales y Cortes Constitucionales a la continua adopción de decisiones dirigidas a delimitar el marco constitucional (contenido y límites) de aquel ejercicio. Este problema no es privativo de país alguno, sino que se reproduce sistemáticamente en todos ellos.

Dejando a un lado, esta vez, los problemas tradicionales que han venido afectando a la materia financiera en las últimas décadas, con el seminario realizado se ha pretendido abrir un proceso de reflexión sobre una serie de cuestiones nuevas que, al albur de la crisis económica, han acentuado la crisis de aquellas reglas, límites y principios constitucionales, y, concretamente, en materia de los ingresos públicos, de los gastos públicos, del presupuesto público y del principio de legalidad o de reserva de ley. Eso sí, la amplitud de las materias citadas y la necesidad de hacer un abordaje mínimamente serio, productivo y sistemático que permitiese un debate ordenado, ha llevado a que dentro de cada uno de esas materias se seleccionasen sólo los aspectos más novedosos, relevantes y controvertidos, tales como, la aparición de nuevas fórmulas de recursos públicos o la alteración de las existentes, al alteración del destino de los gastos y la superación de sus límites, la dispersión y el fraccionamiento tanto de los ingresos como de los gastos públicos con desconocimiento de la autorización presupuestaria, o, en fin, la utilizations de disposiciones normativas de urgencia para regular materias que, en principio, deben ser reguladas por ley.

### II. DESARROLLO DE CONTENIDOS

El seminario sobre la “*Potestad financiera en la justicia constitucional*” se ha

desarrollado en el Centro de Formación de la Cooperación Española situado en la ciudad de Antigua (Guatemala) durante los días 20 (martes), 21 (miércoles), 22 (jueves) y 23 de noviembre de 2012 (viernes).

El seminario se distribuyó en **cuatro sesiones** de acuerdo con el programa previsto:

- 1ª Sesión: “*Los ingresos públicos*”, y, concretamente, el estudio de las nuevas clases de recursos públicos y la alteración de las existentes.
- 2ª Sesión: “*Los gastos públicos*”, y, en particular los límites al gasto público y al endeudamiento, el control del gasto público y la responsabilidad de los gestores públicos.
- 3ª Sesión: “*El presupuesto público*”, y, en concreto, el análisis de los principios de anualidad, unidad y universalidad presupuestaria, así como de las modificaciones presupuestarias.
- 4ª Sesión: “*La crisis del principio de legalidad*”, y, particularmente, la crisis económica como la causa de la crisis del principio de legalidad en materia financiera.

Para el estudio y debate de los temas se entregó a todos los asistentes con carácter previo al seminario **una exposición escrita** con su contenido desde la perspectiva española, con el objeto de delimitar el ámbito del debate y de la confrontación de ideas y experiencias.

El **número de participantes** en el seminario fue de catorce asistentes correspondientes a siete países diferentes:

- **BOLIVIA:** dos Magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional (don Efrén Choque Capuma y don Gualberto Cusi Mamani).
- **ESPAÑA:** dos Letrados del Tribunal Constitucional (don Juan Ignacio Moreno Fernández y don Tomás de la Quadra-Salcedo Janini).
- **GUATEMALA:** cuatro Letrados (don Arnoldo Rafael Herrera Morán, don Enrique Barrios Cifuentes, don Mauro Salvador Chacón Lemus y doña Sonia Lucía Valenzuela Urbina) y dos Abogados Asesores de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala (don Alberto Giovanni Santizo Arana y doña Yadira Irasema Arriaga Morales).
- **NICARAGUA:** una Asesora de la Corte Suprema de Justicia (doña Blanca Rosa Aragón Gutiérrez).

- **PERÚ:** un Asesor del Tribunal Constitucional (don Gonzalo Carlos Muñoz Hernández).
- **REPÚBLICA DOMINICANA:** un Juez del Tribunal Constitucional (don Jottin Cury David).
- **URUGUAY:** una Asistente Técnica de la Suprema Corte de Justicia (doña Jennifer Castillo Zamudio).

Puesto que el número de participantes en el seminario fue de catorce asistentes correspondientes a siete países diferentes, las sesiones se desarrollaron de forma muy dinámica mediante el debate continuo e intercambio de posiciones por todos los países sin un orden predeterminado. De esta manera, se abandonó el esquema tradicional de exposición de un tema (España), seguida de la breve exposición de los países asistentes, para luego pasar al debate, por un esquema participativo desde el primer momento y a lo largo de toda la sesión, donde se intercambiaban continuamente experiencias, dudas y conclusiones.

Precisamente el reducido número de participantes (catorce) en representación de unos pocos países (siete) ha convertido el seminario realizado en una experiencia enriquecedora para todos, pues ello ha permitido conocer a fondo la experiencia individual de cada país, analizar sus problemas y debatir sobre sus soluciones, confrontando las unas con las otras, sin dejar a un lado la diferencia de sistemas existentes en cada uno de los países participantes. De esta manera, no sólo se ha conseguido superar con creces el objetivo general del seminario (intercambio de experiencias en temas controvertidos actuales derivados del ejercicio de la potestad financiera de los Estados en materia de ingresos, gastos y presupuesto con posibilidad de una exposición detallada del sistema aplicable en cada país), sino materializar algunos específicos (concretar los problemas concretos suscitados en cada país con formulación de posibles soluciones sobre la base de las experiencias ajenas).

### III. CONCLUSIONES FINALES

El **desarrollo diario y horario** de las diferentes sesiones correspondientes al seminario se ha producido del siguiente modo:

- 1ª Sesión: martes, 20 de noviembre, de 9:00 a 17:00 horas.
- 2ª Sesión: miércoles, 21 de noviembre, de 9:00 a 17 horas.

- 3ª Sesión: jueves, 22 de noviembre, de 9:00 a 17:00 horas.
- 4ª Sesión: viernes, 23 de noviembre, de 9:00 a 13:30 horas.

En cada una de las sesiones se ha sido absolutamente escrupuloso con los tiempos previstos, respetándose con cuidadosa puntualidad los inicios (a las 9:00 de la mañana) y las pausas (de 11:00 a 11:30 horas y de 13:00 a 14:30 horas). No puede decirse lo mismo de los cierres de las sesiones, sin embargo, que, debido a lo dinámico de los debates, impidieron terminar las sesiones con puntualidad (a las 16:30 horas), demorándose en todas las ocasiones durante un lapso aproximado de 30 minutos.

El **procedimiento** para llegar a las conclusiones consistió en la intercalación de una breve exposición sobre la situación normativa y jurisprudencial en cada país, con el debate sobre el alcance y soluciones posibles a los diferentes problemas planteados. Eso sí, debe recordarse que el seminario, en general, y las cuatro sesiones, en particular, se dedicaban al análisis de las controversias suscitadas en el legítimo ejercicio de la potestad financiera por parte de los Estados, tanto en su vertiente de los ingresos como en la de los gastos, ámbitos en los que la realidad diaria nos demuestra cómo se superan con total normalidad los principios constitucionalmente consagrados y que tantos siglos ha costado su reconocimiento, y, en la actualidad, de forma más generalizada, so pretexto de la crisis económica.

Pues bien, las **conclusiones** que se alcanzaron en cada una de las cuatro sesiones a las que se extendió el seminario se pueden concretar en las siguientes ideas:

**1ª SESIÓN: “LOS INGRESOS PÚBLICOS”.** Puesto que las Constituciones y la doctrina sentada por las Salas o Tribunales Constitucionales en su interpretación condicionan la forma de actuación de los Poderes Públicos, es habitual encontrarse actuaciones dirigidas a buscar nuevas formas de recursos públicos (prestaciones patrimoniales de carácter público) más flexibles (por ejemplo, aplicando descuentos o reducciones en los pagos que efectúa el Estado cuando actúa como comprador o como empleador) o a utilizar las existentes de forma distinta a su propia naturaleza o finalidad (como, por ejemplo, la utilización de las tasas para financiar servicios públicos esenciales en lugar de financiarse con cargo a los impuestos). Esto no sólo con la idea de evitar los límites que la Constitución impone o minimizar sus condicionantes, sino también con la de reducir el rechazo social del ciudadano frente a su pago. Pongamos un ejemplo: tradicionalmente, las tasas constituyen un tributo que retribuye la prestación de aquellos servicios o la realización de actividades por parte de la Administración (servicios o actividades de interés general) que no se financiaban con los impuestos. Hoy en día, sin embargo, se están utilizando también para la financiación de servicios públicos esenciales, tales como, la sanidad, la educación, la justicia, etc. La finalidad es evidente: evitar el rechazo social que supone una subida de los impuestos y neutralizar la

resistencia del ciudadano a su pago en la medida que responden a la contraprestación directa de un servicio que aquél recibe y necesita. Y sobre este particular se preguntaba fundamentalmente si era posible aplicar tasas a la financiación de cualquier clase de servicios públicos, incluso los esenciales o, por el contrario, si existía algún límite constitucional que obliga a que los servicios públicos esenciales sólo pudieran financiarse con cargo a los impuestos.

- **BOLIVIA:** el modelo económico plural que se aplica en este país está orientado hacia el bienestar, asegurando el desarrollo mediante la redistribución equitativa de la riqueza. La estructura territorial del Estado reconoce la autonomía departamental, regional, municipal e indígena originaria. Aunque cada una de estas entidades tiene la facultad de crear, modificar y suprimir tributos, sólo lo pueden hacer respecto de las competencias asignadas, pero sin establecer tributos análogos a los nacionales. Sí cabe la imposición de tasas, pero sólo en casos específicos y por las entidades administrativas descentralizadas.
- **ESPAÑA:** aunque en principio las tasas deberían financiar servicios públicos individualizables no esenciales, la insuficiencia de los restantes tributos para financiar el gasto público (fundamentalmente, los impuestos) está provocando el recurso a aquéllas como forma de financiación, aunque ello suponga violentar la naturaleza y finalidad propia de las tasas. No existe un principio constitucional ni doctrina del Tribunal Constitucional que impida el uso de las tasas como figura tributaria dirigida a financiar servicios públicos esenciales (educación, sanidad y justicia). Ahora bien, estas nuevas tasas, en la medida que responden al principio de provisión de costes y tratan a todos sus destinatarios por igual, deberían salvar el principio de capacidad económica.
- **GUATEMALA:** las tasas, como figura tributaria, no está reconocida en el Texto Constitucional. Sin embargo, la Corte de Constitucionalidad ha reconocido su existencia como una especie del género tributo.
- **NICARAGUA:** no se utilizan las tasas para la financiación de los servicios públicos pues la Constitución no las ha previsto expresamente y así lo considera la Suprema Corte de Justicia.
- **PERÚ:** no existen límites constitucionales al uso de las tasas. Sólo se limita la existencia de tasas por “derechos de impugnación” en la vía administrativa.
- **REPÚBLICA DOMINICANA:** no existen límites constitucionales para el establecimiento de tasas por cualquier tipo de servicios. La Constitución únicamente exige que sean fijadas por el Congreso de acuerdo con las necesidades del Estado.

- o **URUGUAY:** no existe límite para la imposición de tasas, pues la Constitución permite la imposición de tasas (artículo 297.6) sin condicionar su alcance, eso sí, siempre y cuando la tasa por servicios no pretendan esconder verdaderos impuestos.

**CONCLUSIÓN:** en la mayoría de los países, o las tasas no están sometidas al principio de reserva de ley o aun estándolo no tienen un límite que les impida abordar la financiación de toda clase de servicios públicos. La eventual limitación de su uso para financiar servicios públicos esenciales (sanidad, educación, justicia, etc.) no vendría directamente de los Textos Constitucionales sino de una construcción dogmática deducida de la naturaleza y finalidad de aquéllas. En cualquier caso, existen servicios públicos que satisfacen necesidades colectivas y servicios públicos que satisfacen necesidades individuales. Sólo éstos deberían poder financiarse con cargo a tasas y no aquéllos cuya financiación debe correr necesariamente a cargo del producto obtenido con los impuestos.

**2ª SESIÓN: “LOS GASTOS PÚBLICOS”:** A lo largo de los últimos años la preocupación por la materia financiera se ha centrado habitualmente en su vertiente de los ingresos, para delimitar escrupulosamente su contenido, alcance y límites constitucionales. Sin embargo, se ha abandonado el control del gasto público o, lo que es lo mismo, la correcta administración de aquellos ingresos públicos, más allá de aplicación de los principios constitucionales que, como sucede con la Constitución española de 1978, imponen una asignación equitativa de los recursos públicos (art. 31.2). La correcta asignación de los recursos públicos no sólo exige que se establezcan límites a los gastos del Estado (de déficit y de endeudamiento) sino que esa asignación esté presidida, en todo caso, por los principios de eficiencia, transparencia, defensa del interés general y racionalidad en las políticas de gasto. Se pretendía conocer si existen límites al gasto público y al endeudamiento, si hay fórmulas de control del gasto público y de su calidad, y si existe algún tipo de responsabilidad de los gestores públicos.

- o **BOLIVIA:** no existen límites constitucionales al gasto público, pudiendo modificarse la autorización presupuestaria mediante la reformulación presupuestaria o en casos de emergencia nacional. Existen controles previos al gasto (autorización legislativa al presupuesto propuesto por el Gobierno y Reglamento de Contratación) y posteriores (por la Contraloría General del Estado y por el Ministerio de Transparencia). También existe un “control social” de la transparencia y anticorrupción de la gestión que opera antes, durante y después de la misma (fiscalización del gasto). El control de calidad del gasto se hace a través del informe que el Ejecutivo remite a la Asamblea Legislativa Plurinacional. Y en los municipios opera el Comité de Vigilancia como una instancia de control del gasto con funciones fiscalizadoras.

- o **ESPAÑA:** existen límites tanto para el gasto (estabilidad presupuestaria, sin que se puedan superar los límites de déficit estructural que fije la Unión Europea) como para el endeudamiento (que no puede superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea). Existen fórmulas de control de gasto público con carácter previo (autorización presupuestaria), durante su ejecución (intervención general) y a posteriori (Tribunal de Cuentas). No existe un control de la calidad del gasto. No existe una responsabilidad pura por la forma de gastar, salvo que se incurra en responsabilidad civil o penal, aunque hay un Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que recoge una serie de infracciones tanto en materia de “conflicto de intereses” (incumplimiento de las normas de incompatibilidades), en materia de “gestión económico-presupuestaria” (alcance o malversación en la administración de fondos públicos; administración indebida de recursos; asunción de compromisos de gasto, reconocimiento de obligaciones y ordenación de pagos sin crédito suficiente; falta de justificación de la inversión de los fondos; incumplimiento deliberado de las obligaciones de estabilidad presupuestaria; etc.) y en materia “disciplinaria” (incumplimiento del deber de respeto a la Constitución o Estatutos de Autonomía, la adopción de decisiones manifiestamente ilegales, la utilización indebida de información obtenida por razón del cargo, la prevalencia de la condición de alto cargo para la obtención de un beneficio, etc.). A tal fin, en unos casos prevé una serie de sanciones (como, por ejemplo, la declaración del incumplimiento y su publicación en el BOE, la destitución del cargo público, la no percepción de las pensiones indemnizatorias aparejadas al cese en el cargo, la inhabilitación para el cargo público, etc.), en otros se remite a la normativa aplicable (así sucede, por ejemplo, con las infracciones en materia de conflicto de intereses que se sancionarán conforme a lo previsto en la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de conflictos de intereses de miembros del Gobierno y Altos Cargos de la Administración General del Estado).
- o **GUATEMALA:** la Constitución guatemalteca establece límites a la forma de gastar los recursos públicos en sus artículos 237 y 238. Además, establece controles constitucionales sobre el gasto públicos, de carácter previo, a cargo del Banco de Guatemala (artículos 132 y 133), y posterior, a través de la Contraloría General de Cuentas (artículo 232). Existe una suerte de control de la calidad de gasto público tanto a través de la citada Contraloría (artículo 232), como mediante la obligación de información [artículo 134.c)].
- o **NICARAGUA:** el único límite al gasto es el establecido por la Ley del Presupuesto General de la República (artículo 112 de la Constitución). El control del gasto público se hace a través de la Contraloría General de la República (artículo 154 de la Constitución), que efectúa tanto un control preventivo que asegure el uso debido de los fondos (artículo 155.1), un control sucesivo sobre la gestión del Presupuesto (artículo 155.2) y un control a posteriori de la gestión administrativa y financiera (artículo 155.3). La Contraloría puede determinar la existencia de responsabilidades

administrativas, civiles y penales como consecuencia de una mala administración de los fondos públicos. El control de la calidad del gasto lo hace, pues, la Contraloría.

- **PERÚ:** la Constitución establece varios límites en sus artículos 75 (deuda pública), 77 (autorización presupuestaria), 78 (solicitud del Presidente de la República al Congreso de la autorización presupuestaria) y 80 (propuestas ministeriales de egresos). Existen controles previos (autorización presupuestaria) y posteriores (a través de la Contraloría General de la República).
- **REPÚBLICA DOMINICANA:** no existen límites al gasto o al endeudamiento, lo que ha provocado un importante debate en el país y que se tenga que realizar una reforma tributaria para compensar el déficit fiscal acumulado. Sí existen, sin embargo, controles previos (autorización presupuestaria) y posteriores (por ejemplo, a través de la Cámara de Cuentas o de la Contraloría General de la Nación), aunque de mal funcionamiento (lo que obliga a buscar ese control en el Fondo Monetario Internacional). No existe un control de la calidad del gasto público (aunque el artículo 114 de la Constitución obliga al Presidente de la República a informar cada año sobre sus prioridades de gasto), ni tampoco responsabilidad alguna por malgastar los recursos públicos.
- **URUGUAY:** no existen límites al endeudamiento aunque sí al gasto (a través de la autorización presupuestaria, condicionando la actuación del gobierno). Ahora bien, la autorización presupuestaria se refiere a los montos globales, no a sus destinos (artículo 215 de la Constitución). Existen controles previos (autorización presupuestaria) y posteriores (a través del Tribunal de Cuentas). No existe un control de la calidad del gasto.

**CONCLUSIÓN:** aunque la mayoría de los países tienen controles *a priori* y *a posteriori* sobre el gasto público, carecen de límites constitucionales sobre su *quantum* (más allá del derivado de la autorización presupuestaria) y del endeudamiento (salvo España, tras la reforma de 2011). Aunque sí existen controles sobre los gastos (previos, coetáneos y posteriores), ninguno tiene controles sobre la calidad del gasto ni establece responsabilidades para los gestores públicos por la forma de gastar, más allá de unas eventuales responsabilidades civiles (patrimonial) o penales (por la comisión de delitos o faltas) que de su actuación pudieran derivar. Es necesario introducir fórmulas eficientes de control de la manera de gastar los recursos públicos, al ser imprescindible priorizar las necesidades básicas de la comunidad sobre las convenientes por razones de oportunidad política. Igualmente, es necesario establecer responsabilidades para los gestores, más allá de las puramente civiles o penales (por ejemplo, mediante la inhabilitación para gestionar recursos públicos de quien gestiona mal).



3ª SESIÓN: “*EL PRESUPUESTO PÚBLICO*”: El presupuesto ha sido tradicionalmente el instrumento de materialización de la política de cada Gobierno en un momento dado (*indirizzo político*), representando la autorización de los Parlamentos. Como tal instrumento, es el medio de conexión de los ingresos previstos con los gastos autorizados, razón por la cual, rigen necesariamente los principios de unidad (el presupuesto es único), universalidad (en el presupuesto están todos los ingresos previsible y los gastos autorizados) y anualidad (el presupuesto es una autorización para un año). La situación de crisis económica está provocando que los Gobiernos reaccionen diariamente tomando medidas, bien en materia de ingresos (aumentando los previstos), bien en materia de gastos (alterando los autorizados), que no tienen previsión alguna en el instrumento presupuestario. De esta manera, la situación actual de crisis económica provoca que se dicten disposiciones normativas cuyas previsiones de gasto no están recogidas y, por tanto, no están en principio autorizadas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Aunque es cierto que un Presupuesto puede ser objeto de modificaciones durante el ejercicio, una cosa es aumentar puntualmente el gasto autorizado sobre la base de una necesidad extraordinaria imposible de predecir al momento de su aprobación y otra muy distinta es alterar totalmente por la vía de una modificación la autorización presupuestaria. Pues bien, la sesión se dirigía a concretar, de un lado, si era posible efectuar cualquier alteración presupuestaria hasta el punto de hacerse irreconocible la autorización en que consiste la Ley de Presupuestos; y, de otro, si era factible recurrir a presupuestos plurianuales o el presupuesto tenía necesariamente que referirse necesariamente a un ejercicio económico.

- o **BOLIVIA:** los presupuestos pueden alterarse por el Presidente de la República, sin autorización legislativa, en situaciones excepcionales, tales como de calamidades públicas, conmoción interna o agotamiento de los recursos dirigidos a mantener los servicios, con el límite del 1 por 100 del presupuesto (artículo 148.1). Los presupuestos tienen carácter anual.
- o **ESPAÑA:** no existen límites a las alteraciones presupuestarias, siempre y cuando, sean propuestas por el Gobierno y autorizadas por el Parlamento. Sin embargo, el artículo 134 de la Constitución sí limita el presupuesto al año natural, de manera que, aunque hay que calcularlo en un escenario plurianual (tres años), su presentación y autorización es anual. El presupuesto es único y universal, pues tiene que contemplar todos los ingresos y gastos.
- o **GUATEMALA:** el presupuesto es modificable en cualquier momento [artículo 171.b) de la Constitución]. Se aprueba por cada ejercicio fiscal y su unidad es obligatoria (artículo 237 de la Constitución).
- o **NICARAGUA:** tiene una vigencia anual y debe recoger la totalidad de los ingresos y de los egresos del Estado, ordinarios y extraordinarios (artículo 112 de la

Constitución). Puede modificarse por ley, pero cuando suponga un aumento de gasto deben fijarse al mismo tiempo los recursos necesarios para financiarlo.

- o **PERÚ:** el presupuesto es anual (artículo 77 de la Constitución). No se puede alterar de cualquier manera sino a través de los mecanismos previstos en las Leyes 28112 y 28411.
- o **REPÚBLICA DOMINICANA:** el presupuesto tiene carácter anual [artículos 114 y 128.2.g) de la Constitución] y puede modificarse por el Congreso, en cualquier caso (artículos 234 y 235), y por cualquier ley siempre que, cuando suponga un aumento de gasto se prevean los fondos necesarios para su ejecución.
- o **URUGUAY:** según el artículo 214 de la Constitución, el presupuesto rige para todo un período de gobierno (cinco años).

**CONCLUSIÓN:** todos los países regulan presupuestos anuales, a excepción de Uruguay que los extiende a los cinco años del período de gobierno. En todos los países se admite, de una u otra manera, las modificaciones presupuestarias por el Parlamento, y, en ocasiones, por el Gobierno (en casos excepcionales). No cabe la fragmentación del presupuesto.

**4ª SESIÓN: “LA CRISIS DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD”:** A la continua relajación en el cumplimiento de los requisitos formales (fundamentalmente, las exigencias de reserva de ley en materia tributaria, presupuestaria y de gasto público), se ha unido la actual situación de crisis económica en la que se pretende justificar una huida de los principios que las Constituciones consagran so pretexto de la necesaria y urgente adopción de medidas dirigidas a paliar la escasez de ingresos o la aparición de nuevos gastos. La situación de crisis económica obliga a los gobiernos a adoptar medidas urgentes, tanto en materia de ingresos (previsión de nuevos) como en materia de gastos (autorización de distintos), que se adoptan por disposiciones normativas no parlamentarias, aprobadas por vía de urgencia. Con esta última sesión se buscaba saber hasta qué punto la crisis económica justifica la adopción de medidas normativas de urgencia no parlamentarias en materias sometidas al principio de reserva de ley.

- o **BOLIVIA:** tanto los tributos como los gastos se autorizan mediante normas de carácter legal. No cabe, pues, recurrir a instrumentos no legislativos, salvo en situaciones de desastres naturales o emergencias.
- o **ESPAÑA:** para situaciones de extraordinaria y urgente necesidad se recurre al Decreto-ley, una disposición de urgencia con rango de ley dictada por el Gobierno que luego es convalidada por el Parlamento, pero que ni puede dictarse en todo caso -exige una situación de extraordinaria y urgente necesidad- ni puede dictarse

en toda materia – por ejemplo, no puede afectar al deber de contribuir-. Por poner un ejemplo, en España, en lo que va de año 2012, se han dictado 28 Decretos-ley. Pues bien, basta con acudir al Real Decreto-ley 20/2011 para comprobar cómo se aumenta la tarifa del IRPF hasta en 7 puntos (mediante un gravamen complementario) o al Real Decreto-ley 12/2012 para constatar cómo se incorpora (en una disposición adicional y sin referencia alguna en la exposición de motivos) una regulación tributaria (declaración tributario especial) que permite a los contribuyentes del IRPF, del Impuesto sobre Sociedades y del Impuesto sobre la Renta de No Residentes (hasta el 30 de noviembre) a declarar las rentas ocultadas a la Hacienda Pública y tributar sólo al 10 por 100. Basta con acudir a las SSTC 182/1997 (modificación de tarifas del IRPF por Decreto-ley) y 189/2005 (modificación del régimen tributario de las ganancias patrimoniales en el IRPF por Decreto-ley) para dudar de la posibilidad de efectuar aquellas modificaciones por Decreto-ley, pues aun cuando pueda justificarse la existencia de una situación de urgencia, no por ello podría afectarse al deber del contribuir. y, particularmente, la crisis económica como la causa de la crisis del principio de legalidad en materia financiera.

- **GUATEMALA:** la Constitución establece la reserva de ley en materia tributaria [artículos 171.c) y 239], por lo que no cabe afectar a esta materia por disposiciones no legales.
- **NICARAGUA:** se consagra la reserva de ley en materia tributaria (artículo 1156), por lo que no cabe dictar disposiciones normativas no parlamentarias en esta manera, ni siquiera en situaciones de urgencia. Sí cabe dictar decretos ejecutivos con fuerza de ley en materia fiscal (artículo 150.4).
- **PERÚ:** la materia tributaria y presupuestaria está reservada a la ley. Aunque cabe dictar decretos de urgencia con fuerza de ley en materia económica y financiera cuando así lo requiera el interés nacional (artículo 118.19 de la Constitución), sin embargo, no pueden contener materia tributaria (artículo 74).
- **REPÚBLICA DOMINICANA:** los artículos 93.1.a) y 234 de la Constitución establecen el principio de reserva de ley en materia tributaria. No cabe establecer tributos por normas que no hayan emanado del Congreso Nacional.
- **URUGUAY:** se establece por la Constitución el principio de reserva de ley absoluta de los actos tributarios (artículos 10 y 85.4), además con mayorías especiales (artículos 87 y 133), sin que exista norma alguna que admita explícita o implícitamente la posibilidad de que tales actos sean regulados por un órgano no legislativo.

**CONCLUSIÓN:** en los ámbitos reservados a la ley y, fundamentalmente, en

materia tributaria, la crisis económica no justifica la no aplicación del principio de legalidad. Las disposiciones del Gobierno dictadas en situaciones de urgencia o necesidad no pueden abarcar la materia tributaria, reservada de forma absoluta al legislador. Sólo cuando expresamente esté así previsto se podrá acudir a estos instrumentos normativos de urgencia en materia tributaria.

#### IV. PROPUESTA DE FUTURAS ACTUACIONES

Está claro que la realización de seminarios presenciales facilita el intercambio de experiencias conocimientos desde el punto de vista profesional, cumpliéndose con ello un objetivo fundamental. Pero igual de claro es que la realización de seminarios presenciales con participantes de diferentes países permite un contacto personal que, en muchas ocasiones, genera un vínculo que dura para toda la vida. Este vínculo personal no sólo une a las personas sino que pone en continua conexión a las Cortes y Tribunales en las que trabajan, facilitando el intercambio continuo de experiencias y conocimientos. Este Coordinador tiene muchos años de experiencia en este tipo de seminarios y aún hoy mantiene comunicaciones habituales con gentes de otros países, transmitiendo de forma recíproca problemas y soluciones. No sólo este Coordinador se ha servido de experiencias ajenas (por ejemplo, de Costa Rica o México) para proponer soluciones a problemas concretos planteados en España, sino que ha transmitido soluciones ciertas a problemas ajenos (Portugal, Costa Rica, México, El Salvador, etc.).

De los seminarios presenciales se deriva, como efecto inmediato e indisoluble, una red de contactos que permite el intercambio electrónico de experiencias de forma periódica. En consecuencia, no es tanto la existencia de una eventual red de expertos lo que facilita el intercambio de experiencias, como el conocimiento personal de los expertos lo que lo permite y facilita ese intercambio efectivo.

#### V. VALORACION GENERAL

Como se ha señalado antes, el reducido número de participantes (catorce) en representación de unos pocos países (siete) ha convertido el seminario realizado en una experiencia enriquecedora para todos, pues ello ha permitido conocer a fondo la experiencia individual de cada país, analizar sus problemas y debatir sobre sus soluciones, confrontando las unas con las otras, sin dejar a un lado la diferencia de sistemas existentes en cada uno de los países participantes. De hecho, la experiencia ha sido tan fructífera y ha tenido tanto éxito (por lo menos, así lo han considerado y expresado todos los países concurrentes), que cabría plantearse la oportunidad de seminarios con un número de participantes tan elevado en representación de un número de países tan

diverso, pues ello implica una menor oportunidad de intercambio de experiencias y de debate.

Por otra parte, la formación específica de los participantes que han asistido al seminario sobre la materia que ocupaba al seminario no ha sido homogénea, lo que ha dificultado la participación de algunos países. Tanto Guatemala como Perú han enviado Letrados y Abogados Asesores dedicados habitualmente a las materias propias del seminario. No ha sucedido así con Nicaragua y Uruguay cuyas Asesoras no estaban muy familiarizadas con las mismas. Por su parte, Bolivia y la República Dominicana participaron con dos Magistrados y un Juez, respectivamente, de sus Tribunales Constitucionales, que transmitieron y asumieron las diferentes experiencias. De esta manera, el debate e intercambio de experiencias ha sido muy fluido con Guatemala, Perú y Bolivia. No tanto con la República Dominicana, Nicaragua y Uruguay. Por último, no se puede terminar este informe sin dedicar unas líneas tanto a la organización realizada por el Centro de Formación de la Cooperación Española en Antigua (Guatemala), concretamente, por doña Marisa Zúñiga, como a la llevada a cabo por la Secretaría Permanente de la Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional (Tribunal Constitucional de España), y, en especial, por doña Carmen Valdelomar. A este respecto, es necesario reseñar, tomando como referencia fundamental el resultado de las evaluaciones efectuadas por el Centro de Formación al finalizar la formación (se acompaña copia como Anexo I):

#### **CENTRO DE FORMACIÓN DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN ANTIGUA (GUATEMALA):**

- Alojamiento y desayuno [2,6 puntos (86,66%)]: el hotel seleccionado (Camino Real) para el alojamiento y manutención de los participantes ha sido absolutamente correcto.
- Manutención [2,9 puntos (96,66%)]: la manutención ofrecida por el Centro de Formación ha sido excelente.
- Atención del Centro de Formación [2,9 puntos (96,66%)]: el lugar asignado por el Centro de Formación para el desarrollo de las sesiones ha sido perfecto: sala amplia, cómoda y con buenos servicios. La asistencia técnica prestada por don Jonathan Mejía (reprografa) se ha llevado a cabo con una gran profesionalidad y buen trato.
- Institución organizadora [3,0 puntos (100%)]: La organización efectuada por doña Marisa Zúñiga (gestora logística) para la preparación, desarrollo y conclusión de la actividad, a distancia y presencialmente, se ha prestado con una gran eficiencia y excelente predisposición, asistiendo en todo momento tanto a este

Coordinador como al Secretario Permanente de la Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional, con un rigor, profesionalidad y dedicación que son dignos de alabanza y respeto.

**SECRETARÍA PERMANENTE DE LA CONFERENCIA IBEROAMERICANA DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL (TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA):**

- Organización: la actuación del Secretario Permanente de la Conferencia (primero, don Pablo Pérez Tremps, y tras la expiración de su mandato, después, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel), y a su través, la de doña Carmen Valdelomar Martínez-Pardo, ha sido eficaz y acertada.
- Metodología utilizada [2,8 puntos (93,33%)]: la metodología del seminario ha permitido la transferencia de conocimientos y experiencias de forma plena.
- Documentación de la actividad [3,0 puntos (100%)]: la documentación que ha servido de base al desarrollo de las exposiciones y debates ha sido acertada.
- Ponentes [3,0 puntos (100%)]: la profesionalidad de los ponentes ha quedado reconocida.

En Madrid, a veintinueve de noviembre de dos mil doce.