

DR 29 15

Hola, buenas noches. Con esta sintonía comienza Revista de Derecho, un programa de la Facultad de Derecho de la UNED. Todos los viernes a esta hora, 55 minutos de radio dedicados al análisis, el comentario y la actualidad del mundo jurídico.

Derecho Financiero y Tributario, Derecho del Trabajo y Derecho Procesal son las materias que hoy vamos a tratar. En primer lugar, hablaremos de la Ley de Presupuestos. Con nosotros estarán los profesores de Derecho Financiero Carlos Palao Taboada y Antonio Martínez Lafuente.

Después, trataremos de las recientes modificaciones del Estatuto de los Trabajadores. Contamos con la participación de Fernando Suárez, Catedrático de Derecho del Trabajo. Por último, los doctores José Almagro y Pablo Saavedra del Departamento de Derecho Procesal nos comentarán la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Hace algunos días terminó en el Congreso de los Diputados el debate anual de la Ley de Presupuestos. Para hablarnos de esta Ley de Presupuestos están esta noche en Revista de Derecho los profesores Carlos Palao Taboada, Catedrático de Derecho Financiero y Tributario, y Antonio Martínez Lafuente, profesor titular de Derecho Financiero, ambos de la UNED. ¿Qué es la Ley de Presupuestos? Háblenos de su estructura y de los efectos que produce esta Ley.

Profesor Palao. La Ley de Presupuestos es un documento fundamental en la vía del Estado. Planifica la actividad económica del Estado durante todo un año, y por tanto tiene una importancia grande desde este punto de vista.

Tiene también una trascendencia política muy grande, puesto que representa un control esencial del Parlamento sobre el Poder Ejecutivo, y todo este significado lo tiene precisamente porque la Ley de Presupuestos produce determinados efectos jurídicos. Estos efectos jurídicos son distintos según se trate de los ingresos y de los gastos, y por eso el presupuesto se define precisamente atendiendo a este distinto efecto jurídico. Respecto de los gastos, el presupuesto es una autorización o habilitación al Gobierno.

El Gobierno no puede gastar si no tiene previamente concedida esta autorización el crédito correspondiente en la Ley de Presupuestos. Respecto de los ingresos, en cambio, el presupuesto es una simple previsión. Naturalmente, si se supera esta previsión, tanto mejor para la gestión del Ejecutivo.

El hecho de que sea una autorización que tiene además carácter naturalmente limitativo, tiene una serie de consecuencias importantes que si usted quiere le puedo resumir brevemente. En primer lugar, quiere decir que no se pueden pagar las obligaciones del Estado, es decir, el Estado no puede pagar a sus funcionarios, no puede pagar a los contratistas, etcétera, si no existe previo crédito en el presupuesto. Por otro lado, más aún, quiere decir que la Administración no puede contraer válidamente obligaciones, no se puede celebrar un contrato

válidamente si tampoco existe previo crédito.

Esta exigencia de validez se refiere únicamente a las obligaciones voluntarias, a las obligaciones que el Estado contrae voluntariamente, no a las que nacen directamente de la Ley, a las obligaciones legales. Esto es muy grave porque supone que una persona que contrata con el Estado si no hay previo crédito, esa obligación es nula. Lo que pasa es que tampoco queda absolutamente desprotegido ese particular, sino que su obligación contractual se convierte en definitiva en un derecho a una indemnización del Estado.

O también sus intereses se pueden ver protegidos a través del mecanismo de la convalidación. Es habitual que se concedan créditos extraordinarios justamente para convalidar o para permitir que se satisfaran esas obligaciones y en la Ley de Concesión, a la que después quizá tengamos ocasión de hacer referencia, se convaliden esas obligaciones inicialmente nulas. Esto es muy apretadamente los efectos básicos de la Ley de Presupuestos.

En cuanto a su estructura, podemos decir en primer lugar que los presupuestos generales del Estado, que es lo que aprueban las Cortes, tienen un contenido mucho más amplio que el presupuesto del Estado en sentido estricto. Es una de sus partes nada más. Aparte del presupuesto del Estado, es decir, de la administración central y de los organismos autónomos, los presupuestos generales del Estado comprenden también los presupuestos de la Seguridad Social, a los que la Ley General Presupuestaria se refería simplemente como un resumen, pero se ha ido más allá, impulsado este aspecto por la Constitución, se ha ido más allá en el llamado principio de unidad presupuestaria, ya no simplemente un resumen sino los propios presupuestos de la Seguridad Social, los presupuestos de las sociedades estatales, que tienen forma de sociedad anónima, los presupuestos de los organismos autónomos, incluso de aquellos que no tienen carácter administrativo sino que realizan actividades industriales, financieras, etcétera.

La verdad que, en principio, los presupuestos generales del Estado cubren todos los gastos o aspiran a cubrir todos los gastos del sector público estatal. Eso es el contenido. En cuanto a la lectura, podemos entender también por tal la forma de presentarse los gastos y los ingresos, fundamentalmente los gastos, cómo aparece el presupuesto ante el lector.

Quizás se lleve a una sorpresa el lector no avisado, si creyera encontrar una especie de lista de gastos, la forma en que el presupuesto se presenta en la actualidad no es en forma de lista sino en forma de cuadros, de cuadros de doble entrada. Y esto es porque hay varios criterios de clasificación de los gastos públicos, fundamentalmente cuatro. Criterio orgánico, el órgano a quien se autoriza el gasto.

Criterio económico, qué se puede adquirir con los distintos, qué tipo de inputs o servicios se pueden adquirir con el gasto. El criterio funcional, qué servicios se van a prestar con ese gasto determinado. Y luego, finalmente, una otra criterio muy moderna, qué es la llamada clasificación por programas.

La realización de determinados objetivos que se diseñan en el presupuesto y las tareas y el coste necesario para cubrir esos objetivos. Pues bien, si combinamos dos de esos criterios de dos en dos, obtenemos cuadros de doble entrada, que es la forma en que el presupuesto hoy se nos aparece. Y, fundamentalmente, la llamada clasificación mixta económica y por programas.

De manera que, en las columnas aparecen los distintos conceptos económicos del gasto y, en las filas, los distintos programas a los que ese gasto atiende. Estos son grandes rasgos el aspecto que tiene hoy la Ley de Presupuestos. Profesor Martínez Bafuente, todos los años la Ley de Presupuestos aprueba medidas en materia tributaria.

¿Esto puede hacerse por esta Ley de Presupuestos? La pregunta que usted hace quizás sea de las que más tienen relación con lo que la prensa publica periódicamente en cuanto a la elevación de los tributos. En principio, el presupuesto, como antes se ha contestado, en la materia de ingresos es una simple previsión, previsión de lo que se va a recaudar. ¿Y qué es lo que se va a recaudar? Pues, normalmente, lo que aparece en otras leyes que están fuera del presupuesto.

Las leyes tributarias, normalmente, son leyes permanentes que están al margen de la Ley de Presupuestos y, gracias a ellas, se obtienen los ingresos que el presupuesto calcula como simple previsión. Desde hace unos años, concretamente desde la Constitución, a la Ley de Presupuestos le acompañan unas medidas de reforma de las leyes de los tributos. Pero esta reforma de los tributos se hace con una serie de limitaciones que la propia Constitución nos dice cuáles son.

¿Por qué esta Ley de Presupuestos, solamente de forma limitada, puede afectar a los tributos y una ley normal puede regular cualesquiera baterías tributarias sin ningún tipo de cortapisa? La doctrina ha dado varias respuestas y, normalmente, se viene a entender, o se viene entendiendo, que como esta ley ha de ser necesariamente anual, se presenta hacia mitad de septiembre y tiene que estar en el boletín antes del 1 de enero, tiene una rápida tramitación y esto, de alguna forma, impediría un debate profundo y sosegado sobre la reforma de los tributos, que es lo que ocurre con las demás leyes. De ahí que la Constitución nos dice que la Ley de Presupuestos solamente puede modificar los tributos cuando la propia ley que antes mencionábamos, que vive a la margen del presupuesto, nos permite, a su vez, que esto lo haga la Ley de Presupuestos. Es un reenvío de una ley a otra, pero que, de alguna manera, viene a limitar lo que puede hacer una Ley de Presupuestos.

La operativa práctica, sin embargo, no es tan adecuada a la concepción teórica que se deriva de la Constitución. Esto quizá precise de alguna explicación. Al redactarse la Constitución ya se detectó este problema y lo que se quería es que al presupuesto del Estado no acompañara, o no le acompañara, una verdadera reforma tributaria.

De esto hay precedentes en nuestro sistema, como puede ser la Ley de Presupuestos del año 1957. Pero, por otra parte, no se quería desaprovechar una ley que tiene que ser

necesariamente anual para poder hacer algunas rectificaciones en la cuantía o en las cuantías fijadas en la Ley de cada tributo para así poder adecuando estas cifras numéricas al avance de los tiempos y, en general, al índice del coste de la vida. Por eso estas limitaciones a las propias cuantías que se fijaban en la Ley de cada tributo.

Sin embargo, si ustedes repasan los últimos presupuestos del Estado, verán que las reformas son múltiples y se introducen en una serie de materias que rayan el precepto que recoge la Constitución. Tan es así que, al menos una vez, ya se ha planteado ante el Tribunal Constitucional si estas reformas tributarias anuales son o no constitucionales. Es decir, quedan dentro de los menguados límites que antes mencionábamos.

Y, precisamente, el Tribunal Constitucional, en una sentencia de 20 de julio del año 1981, ha perfilado de forma exacta qué es lo que puede hacer la Ley de Presupuestos con referencia a las medidas tributarias. En resumen, la Ley de Presupuestos puede modificar los tributos y, por ello, aparecen todos los años medidas tributarias, pero dentro de unos límites que no los tiene por contra una ley normal que reformara los tributos. Hablemos de la elaboración de la Ley de Presupuestos.

Profesor Palau, ¿cuál es el procedimiento para la elaboración y aprobación de la Ley de Presupuestos? La Ley de Presupuestos, como su denominación manifiesta, es una ley y, por tanto, en términos generales, sigue el mismo proceso de tramitación que cualquier otra ley con ciertas especialidades que vamos a poner de manifiesto. Podemos distinguir dos fases en la elaboración de la ley. Una fase administrativa de elaboración del proyecto y una segunda fase parlamentaria, una vez que el Gobierno ha remitido a las Cortes este proyecto de ley.

La primera fase administrativa se divide, a su vez, en dos. Una fase de elaboración de los anteproyectos parciales de los distintos órganos administrativos o órganos constitucionales, la Casa del Rey, el Tribunal Constitucional, el Tribunal de Cuentas, etc. Elaboran su propio presupuesto aparte, naturalmente, de la Administración.

Estos distintos anteproyectos se remiten al Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Hacienda elabora el anteproyecto conjunto que eleva al Gobierno para que, aprobándolo, lo convierta, a su vez, en proyecto de ley. Es interesante señalar que el Gobierno tiene aquí la iniciativa legislativa exclusiva. No cabe, no sería imaginable, una proposición de ley de presupuestos que partiera del propio Parlamento, como es, en cambio, posible en cualquier otra materia.

Por tanto, una iniciativa legislativa exclusiva y, por otro lado, una iniciativa obligatoria. El Gobierno está obligado, anualmente, a presentar este proyecto de ley. La Constitución establece que esta presentación tiene que tener lugar tres meses antes de la expiración de la vigencia de la ley de presupuestos todavía en vigor.

Es decir, puesto que esta expiración tiene lugar el 31 de diciembre, el día 1 de octubre tiene que estar el nuevo proyecto ya en el Parlamento. Algunas veces este plazo se infringe, como ha ocurrido este año. Infracción que no tiene ninguna consecuencia jurídica, puesto que, al darle

trámite al proyecto del Parlamento, sana esta infracción procedimental.

En cuanto a la segunda fase parlamentaria, se produce un debate en el Parlamento. Un debate que, como he dicho antes, es análogo al de cualquier otra ley. También, en nuestro derecho, el presupuesto es debatido no solamente en la Cámara Baja o Congreso, sino también en el Senado.

Esto es una especialidad de nuestro derecho. En otros países, con frecuencia, las competencias parlamentarias están reservadas exclusivamente a la Cámara Baja. Dentro de las dos cámaras hay algunas especialidades en esta tramitación dignas de mención.

Por ejemplo, que la tramitación del presupuesto tiene preferencia frente a cualquier otro proyecto de ley, por esta urgencia que antes señalaba Antonio Martínez Lafuente. Y, sobre todo, que existen unas ciertas limitaciones a la posibilidad de presentar o formular enmiendas relativas a este proyecto de ley. Estas limitaciones consisten, básicamente, en que los parlamentarios no pueden, sin contar con el Gobierno, sin autorización del Gobierno, formular enmiendas que supongan un mayor gasto o una disminución de los ingresos.

No se pueden alterar las previsiones hechas por el Gobierno, en este sentido, salvo, naturalmente, con autorización del propio Gobierno. ¿Cuál es el fundamento de estas limitaciones? Pues se dice que este tipo de enmiendas introducirían una perturbación en la política económica, que es competencia del Gobierno diseñar. No se puede, realmente, rebajar los ingresos o proponer una elevación en los gastos.

Por otro lado, la posible tendencia, por razones políticas, de los parlamentarios a aprobar con facilidad gastos desmesurados que podrían producir un desequilibrio en la hacienda pública. De manera que esta es la limitación fundamental. No se pueden introducir mayores gastos sin contar con el Gobierno.

Los reglamentos de las Cámaras, del Congreso y del Senado, que regulan con detalle esta tramitación, prevén, además, que, aparte de la conformidad del Gobierno, es necesario que esta enmienda tenga lo que se llama carácter constructivo. Es decir, que si una enmienda propone un mayor gasto en una determinada sección del presupuesto, tiene, juntamente, que proponer una rebaja de igual cuantía en otra sección distinta. Este es el esquema básico del procedimiento de elaboración del presupuesto.

Profesor Antonio Martínez Lafuente, ¿por qué cada año hay una ley de presupuestos? ¿Y qué sucede en el supuesto de que esta ley no sea aprueba a tiempo? Profesor Antonio Martínez Sobre ese tema se podría decir algo a modo de introducción y, a veces, con carácter histórico, incluso con una visión, digamos, supranacional. Normalmente, el presupuesto es anual, pero ha habido épocas en que el presupuesto era bianual y hay países en que el presupuesto, siendo anual, en cambio, el ejercicio presupuestario no finaliza el 31 de diciembre. Es decir, los sistemas pueden ser variados.

En la actualidad, la Constitución no cabe duda de que le da carácter anual al presupuesto y, en consecuencia, la respuesta podría remitirse a lo que indica la Constitución y sería una respuesta de un contenido puramente formal. Lo que es evidente es que, con independencia de que pudo haber, en algún momento, necesidad de que el ejercicio presupuestario fuera mayor al de un año y el presupuesto tuviera un alcance bianual, el hecho es que en la actualidad parece correcto que el ejercicio económico del Estado también coincida con el año. Por otro lado, y como antes se ha explicado, mientras el presupuesto tenga el importante significado de ser la autorización para gastar, pues parece que es adecuado que la ley tenga igualmente la misma duración temporal que el ejercicio económico, que es, por otra parte, el ejercicio económico que también tienen las empresas y los diversos agentes de la economía.

El presupuesto del Estado es una ley que tiene que existir necesariamente, pero obviamente puede ocurrir que el Parlamento esté disuelto, como ha acontecido en España en el año 1979, donde la ley se aprobó muy avanzado en el año 79, debido a la resolución del Parlamento tras la aprobación de la Constitución. El texto fundamental nuestro tiene previsto que es lo que ocurre en estos casos, porque lo que no puede haber nunca aquí es un vacío normativo. Obviamente el Estado no puede quedar parado porque la ley de presupuestos no se apruebe y los gastos para personal, para obras públicas, para atenciones sociales, etcétera, tienen que seguir satisfaciéndose con independencia de que el Parlamento esté disuelto o no.

Los mecanismos que se utilizan son los tradicionales en esta materia y es la prórroga del presupuesto del año anterior. La prórroga se denomina automática y evidentemente esto es así, pero quizá conviene hacer alguna precisión. Precisión que podemos hacerla a la vista precisamente de un caso real y es qué pasó en el año 1979.

En líneas generales podemos decir que se prorrogó el presupuesto del año 78, pero hubo que sacarse una disposición, un Real de Queto, para aclarar lo que se prorrogaba y aquello que no tenía sentido su prórroga. Me explico, los diversos créditos para gastos, algunos tienen una duración exclusivamente anual, por ejemplo, un crédito para adquisición de un determinado bien. Una vez adquirido no tiene sentido prorrogar ese crédito para adquirir otro bien cuando éste ya existe.

Es decir, existen créditos que no tiene sentido su prórroga. De ahí que ese automatismo, podemos decir, que afecta fundamentalmente aquellas obligaciones de carácter periódico o aquellos gastos que en el tiempo se reiteran. Pero en cuanto a algunos gastos excepcionales que tiene solamente su sentido durante un año, aquí la prórroga no es automática.

Y la prueba es que este Real de Queto que anunciaba esclareció con una matización importante aquello que se prorrogaba y aquello que no. En cualquier caso, lo que se prorroga es el gran bloque de lo que se denomina ya un presupuesto consolidado u obligaciones consolidadas. Es decir, aquellas que cualquiera que sea el gobierno que exista tienen siempre que pagarse, como es a funcionarios, como es atender el pago de la deuda pública, etc.

De ahí, por tanto, mecanismo de la prórroga, prórroga automática, según su texto normativo

más importante, pero con esta matización que le he hecho para entender un poco lo que significan los créditos para ciertos gastos y su innecesiedad de prórroga porque ya se ha cumplido el destino para que fueron aprobados. Estamos agotando el tiempo. Profesor Palautaguada, brevemente, a ver si puede ser en un minuto.

¿Pueden alterarse los créditos presupuestarios a lo largo del año? El presupuesto hace unas previsiones de los gastos que deben hacerse durante el año, pero a un año vista no siempre es posible prever con exactitud la cuantía efectiva de los gastos a realizar. Y por eso el derecho prevé unos mecanismos para ajustar estos créditos iniciales a las necesidades reales de gasto. Estos mecanismos son dos, los llamados créditos extraordinarios y los llamados suplementos de crédito.

Los créditos extraordinarios se conceden para un gasto no previsto en absoluto en el presupuesto. Los suplementos significan la ampliación de un crédito previsto inicialmente pero en una cuantía que después se demuestra insuficiente. Estos créditos extraordinarios y suplementarios se conceden mediante leyes, por tanto representan una nueva autorización parlamentaria para realizar el gasto y están limitados por unos ciertos requisitos de fondo y de forma.

En cuanto al fondo se requiere que el gasto adicional no pueda demorarse hasta la entrada en vigor del nuevo presupuesto. Tradicionalmente esta exigencia de imposibilidad de aplazamiento se formulaba por las leyes hablando de la necesidad y urgencia del gasto. Naturalmente es necesario también que no exista crédito suficiente, bien porque se haya agotado el concedido o bien porque el crédito tenga el carácter de ampliable.

Existen unos créditos que se pueden ampliar que no tienen este efecto limitativo habitual y en este caso naturalmente no es necesaria esta ampliación. Acerca de estos requisitos de fondo de necesidad y urgencia es necesario un dictamen del Consejo de Estado, concretamente de su comisión permanente. En el expediente de tramitación de estos créditos extraordinarios por tanto recae antes de llevarse el proyecto a las Cortes un dictamen de este alto órgano consultivo acerca justamente de estos requisitos de necesidad y de urgencia.

Y por tanto en estos dictámenes se ha ido desarrollando toda una doctrina acerca de cuándo procede justamente esta concesión. La ley de presupuestos, un tema del que podríamos seguir hablando creo que bastante tiempo. Lamentablemente no tenemos este tiempo y tenemos que despedir aquí.

Gracias a los profesores Palao Taboada y Martínez Lafuente por su presencia esta noche en Revista de Derecho. Seguimos en Revista de Derecho. Nuestro próximo tema va a ser la reforma del Estatuto de los Trabajadores.

Pero antes vamos a dar paso a las noticias.