

DR 20 72

Asignatura Derecho Financiero y Tributario Carrera Derecho, cuarto curso Título El problema de la naturaleza jurídica de la ley de presupuestos Autor Carlos Palao Taboada Fecha de grabación 2 de marzo de 1984 Fecha de emisión 14 de marzo de 1984 Estimados alumnos, buenas noches. Hace algunas emisiones comentábamos una sentencia del Tribunal Constitucional en la que se aludía al problema de la naturaleza jurídica de la ley de presupuestos. Nos referíamos también en algún día pasado a los efectos de esta ley y señalábamos cómo estos efectos también guardan relación, por lo menos en la doctrina tradicional, con dicha naturaleza.

Me parece, por tanto, útil dedicar la emisión de hoy a examinar con más detenimiento dicho problema. En efecto, el presupuesto del Estado se aprueba por el Parlamento mediante una ley que no se distingue de las demás disposiciones de esta clase, salvo en aspectos secundarios de su procedimiento parlamentario de elaboración. La cuestión de la naturaleza jurídica de la ley de presupuestos se plantea en la doctrina just publicista alemana de la segunda mitad del siglo XIX precisamente porque, para algunos autores, la forma de ley no coincide necesariamente con la naturaleza de tal.

Surge de este modo la distinción entre ley formal y ley material. En el primero de estos sentidos, es ley el acto del Parlamento que reviste la forma correspondiente. En cambio, es ley en sentido material la disposición que, teniendo o no forma de ley, posee un determinado contenido, a saber, contiene normas jurídicas, entendiendo por éstas las reglas que tienen por fin delimitar los derechos y deberes de las personas.

Con frecuencia, se define también la ley en sentido material mediante las notas de generalidad y abstracción. Pues bien, el presupuesto, se dice, no contiene normas jurídicas, sino un mero cálculo, una estimación previa de los ingresos y los gastos, una cuenta en definitiva. No es, en consecuencia, una ley más que en el sentido formal.

Materialmente, no representa ejercicio del poder legislativo, sino de funciones propiamente ejecutivas. Es, en sustancia, un acto administrativo. Esta tesis, que se formula de manera arquetípica por Paul Lavant en 1871, se extiende a gran parte de la doctrina, llegando con unos u otros matices hasta nuestros propios días.

Bajo su aparente rigor conceptual, escondía esta doctrina un sentido político, reducir las facultades del Parlamento frente al poder ejecutivo en materia financiera. En efecto, si el presupuesto es materialmente sólo un acto administrativo, está vinculado por las leyes anteriores, cuya ejecución no puede impedirse por el Parlamento negando los recursos necesarios. La doctrina del presupuesto como ley formal aparece, por otra parte, en un contexto histórico determinado.

Al justificar dogmáticamente esta doctrina, la supremacía del poder ejecutivo encarnado en el monarca, vino a respaldar teóricamente la solución que dio Bismarck en 1866 al llamado

conflicto constitucional prusiano. Este se explica solamente, a su vez, en el marco político de la denominada monarquía constitucional. El sistema político de la monarquía constitucional estuvo vigente en lo sustancial en Alemania hasta la Constitución de Weimar.

Inicialmente se había establecido en las constituciones de algunos estados alemanes de principios del siglo XIX y para la Confederación Alemana en el acta final de la Conferencia de Viena de 15 de mayo de 1820. Sin embargo, su origen se sitúa en la Carta Constitucional otorgada por Luis XVIII en 1814. En España este era básicamente el sistema del Estatuto Real de 1834 prolongado, en cierto modo, hasta la Constitución de 1931.

El fundamento del sistema era el principio monárquico, según el cual la soberanía correspondía al príncipe rechazándose la soberanía popular. Se trata, por consiguiente, de una continuación del absolutismo que no excluía, sin embargo, una participación del Parlamento, representación del pueblo, en la adopción de decisiones en determinadas materias. Estas materias, para cuya regulación era necesario el concurso del monarca y el Parlamento, y en las que éste disponía, por consiguiente, de un derecho de veto, eran, según la fórmula tradicional, las relativas a la libertad y la propiedad.

En este ámbito no podía el soberano penetrar en uso exclusivo de su poder. El monarca era, en cambio, dueño absoluto del poder ejecutivo, es decir, de la esfera interior del Estado, que se consideraba como no derecho, por contraposición al ámbito del derecho. Este era, precisamente, el campo, el ámbito del derecho, el campo reservado a la ley, y el concepto de ley en sentido material tenía por finalidad determinar los límites de las competencias parlamentarias.

La noción de ley en sentido formal tenía, entonces, como ha señalado certeramente un autor alemán contemporáneo, el sentido de señalar una extra limitación del Parlamento fuera del ámbito de sus facultades naturales. Se revela así, con toda claridad, el significado de la atribución de esta cualidad a la ley de presupuestos. Aprobar los gastos públicos era, en realidad, función propia del ejecutivo, es decir, del monarca, acerca de la cual la representación popular no tenía una verdadera competencia.

La distinción entre ley formal y ley material es, pues, consecuencia del dualismo característico de la monarquía constitucional, dualismo entre el Estado, encarnado en el monarca, y la sociedad, representada por el Parlamento. Se explica fácilmente que las tensiones que esta dualidad de poderes originaba se manifestasen de manera especialmente aguda en relación con el presupuesto. Los parlamentos habían ido adquiriendo el derecho a aprobar los gastos públicos como un reflejo de su antigua facultad de consentir a los impuestos.

Ahora bien, esta potestad implicaba, en realidad, un poder de control sobre todas las actividades del Estado, incluidas las propias del monarca como titular del poder ejecutivo. Por eso, ha señalado con acierto otro autor alemán contemporáneo, Friauf, que el derecho del Parlamento a aprobar el presupuesto era un cuerpo extraño en el sistema de la monarquía constitucional. De haberse reconocido plenamente, se habría dado el paso hacia el sistema

político parlamentario.

De aquí que un conflicto entre el gobierno designado por el monarca y el Parlamento acerca de la aprobación de los presupuestos careciese de solución jurídica en el marco del sistema presidido por el principio monárquico, decidiéndose políticamente, como es natural, en favor del primero que tenía en sus manos el poder efectivo. Estos conflictos se produjeron en diversas ocasiones en los Estados alemanes, pero destaca entre todos, por su importancia histórica, el que surgió en Prusia entre los años 1862 y 1866. El conflicto prusiano se originó por la negativa de la Cámara Baja a incluir en el presupuesto los gastos necesarios para una reforma militar, con lo cual éste no llegó a aprobarse, planteándose el problema de si el gobierno podía realizar o no gastos públicos sin autorización parlamentaria.

Nombrado Bismarck primer ministro, se enfrenta abiertamente con el Parlamento, alegando que de no llegarse a un compromiso entre las dos cámaras y el gobierno, no previendo la Constitución una solución del problema, se convertía en una cuestión de poder. Ante esta laguna constitucional, y teniendo en cuenta la necesidad de que el Estado siguiera funcionando, resultaba legítima la actuación del gobierno que realizara los gastos sin aprobación parlamentaria. Basándose en estos argumentos, Bismarck continuó gobernando sin presupuestos en los años siguientes.

En 1866 Prusia obtiene la victoria sobre Austria y la Cámara Baja cede en su postura, ratificando los gastos realizados hasta entonces mediante una ley de indemnidad. La teoría de Lavant viene pues a respaldar doctrinalmente la solución del conflicto presupuestario prusiano. Ya la hemos expuesto más atrás en sus aspectos esenciales, consistentes en la atribución al presupuesto de la naturaleza de ley formal y el verdadero carácter de acto administrativo.

Veamos ahora algunos aspectos complementarios de la tesis central. El primero es la distinción entre el presupuesto mismo y la ley que lo establece, lo cual hace posible que por medio de ésta se modifiquen las leyes tributarias vigentes. Se conecta de este modo, erróneamente como ya señalamos en alguna charla anterior, el problema de la naturaleza de la ley de presupuestos con la posibilidad de que por ésta se introduzcan modificaciones en las leyes anteriores.

De la naturaleza de acto administrativo del presupuesto se deduce que éste se haya sometido a las leyes anteriores. El Parlamento no puede negarse a autorizar los gastos necesarios para su ejecución. Respecto de los gastos que no vengan impuestos por otras leyes, el Parlamento está vinculado también por sus propias decisiones anteriores, que no puede alterar sin un nuevo acuerdo con el Gobierno.

Los efectos jurídicos de la ley de presupuestos no son, por otra parte, constitutivos de la facultad de realizar gastos del Gobierno, sino meramente declarativos de la misma. El Gobierno puede, en consecuencia, gastar sin autorización parlamentaria. Ésta lo único que hace es eximir a aquel de responsabilidad por la realización de posibles gastos innecesarios.

El vaciamiento de las competencias parlamentarias se completa con la consideración de que la

responsabilidad del Gobierno por infracciones presupuestarias era, en el sistema de la monarquía constitucional, prácticamente inexistente. En tanto, en cuanto a la teoría de Lavant representa la racionalización dogmática de la solución política que se dio en el contexto histórico de la monarquía constitucional al problema de las competencias parlamentarias en materia presupuestaria, quedó superada dicha teoría al abandonarse el sistema político en el que había nacido por el avance de las ideas democráticas. Es posible, sin embargo, hacerle una crítica desde las normas constitucionales vigentes en dicho sistema, es decir, una crítica inmanente, normas que no apoyaban en modo alguno el despojo al Parlamento de sus funciones.

Esas normas reconocían en efecto las facultades que las representaciones populares habían ido asumiendo en materia financiera y querían realmente que el Parlamento tuviese una efectiva participación junto con el Príncipe en la aprobación de los gastos públicos. Confiaban en que se llegaría a un compromiso entre ambos poderes, si bien no daban una solución institucional para el caso de que este compromiso no se alcanzara. La doctrina de los primeros tiempos del constitucionalismo alemán intentó esta solución sin éxito mediante la distinción obviamente inviable entre gastos necesarios que los parlamentos debían aprobar y gastos no necesarios cuya aprobación podían rehusar.

Por consiguiente, transformando de este modo, como señala certeramente Friauf, lo que en realidad era una cuestión de competencia en una distinción aparentemente material. Se ha dicho, con razón por Jesch, que la tesis de Lavande, al hacer tabla rasa de estas facultades de los parlamentos, carece de fundamento histórico. Para conseguir el resultado político que se proponía recurre Lavande, no en vano perteneciente a la escuela dogmática alemana del derecho público, a una inversión conceptual, el método de la inversión.

Inversión consistente en incluir en la naturaleza jurídica postulada para una institución las consecuencias a las que se trata de llegar. En este caso, la afirmación de que el presupuesto tenía naturaleza de acto administrativo sólo tenía en sí misma, como certeramente ha puesto de relieve Friauf, un contenido negativo, el de que el mismo no estaba comprendido en el concepto común de ley. En tal sentido, dicha afirmación estaba muy difundida en la doctrina alemana de la primera mitad del siglo XIX, pero de ella no se deducía ninguna consecuencia en orden a un menor efecto vinculante respecto del gobierno o a la sujeción del parlamento a limitaciones en cuanto a su aprobación.

Lavande, sin embargo, utiliza esta calificación para someter al presupuesto al principio de legalidad de la administración, inaplicable en rigor fuera del ámbito administrativo en sentido estricto. A la tesis de Lavande se contrapone la que sostiene la naturaleza de verdadera ley material del presupuesto que tiene su máximo representante en Albert Hennel, formulada en 1888. Según él, tal naturaleza venía determinada por la forma de ley que tenía como contenido necesario normas jurídicas.

No obstante, reconocía Hennel la eficacia vinculante que para el parlamento tenían las leyes

vigentes, puesto que, en otro caso, vendría a reconocerse al parlamento la potestad de derogarlas en la práctica. Este no estaba obligado, en cambio, a aprobar los gastos ya reconocidos en ejercicios anteriores. Por otra parte, atribuye al presupuesto el efecto constitutivo de habilitar al gobierno para realizar el gasto, el cual no puede, por tanto, llevarse a cabo legítimamente sin autorización presupuestaria.

Observa, acertadamente Friauf, que Hennel plantea el problema en el mismo plano abstracto que Lavande, es decir, en el de la naturaleza jurídica de la ley de presupuestos, limitándose a sustituir una construcción conceptual por otra. En ambas, los aspectos políticos del problema, es decir, las tensiones entre el principio monárquico heredero del absolutismo y el principio democrático encarnado en la representación popular, quedan ocultos por el velo dogmático. No le preocupa a Hennel el hecho de que su tesis afecta al sistema de la monarquía constitucional en un punto decisivo y que, por tanto, era, en el fondo, inconciliable con él.

Este planteamiento dogmático, aparentemente aséptico, es el que permite su perpetuación en la doctrina alemana, francesa e italiana posterior, incluso también en la española, hasta nuestros mismos días, con unos u otros matices que no interesa excesivamente exponer aquí. Sin advertir esta doctrina, lo cual no deja de producir sorpresa la estrecha dependencia de tal planteamiento de la estructura política de la monarquía constitucional. Espero, con esta exposición, que el problema haya quedado más aclarado y termino por hoy despidiéndome.

Hasta el próximo día.