

DR 20 5

Escuchan la voz de la Universidad Nacional de Educación a Distancia por el tercer programa de Radio Nacional de España en la península Ibaleares y por el programa de Radio Nacional, en frecuencia modulada, en Canarias. La UNED les acompaña diariamente, excepto domingos y festivos, de ocho a diez y media de la noche. Recordamos a los alumnos que la Dirección Técnica de la Universidad Nacional de Educación a Distancia está a su servicio para cualquier consulta sobre las emisiones o para recibir anticipadamente la programación de las mismas.

RECUERDOS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA Hasta las diez de la noche podrán escuchar los siguientes espacios. En primer lugar, Hacienda Pública II. Don José López Berenguer desarrollará el tema los principios presupuestarios en la Constitución Española de 1978.

A las nueve y veintiún minutos, en Derecho Procesal II, don José Tomé Paule continuará hablando del problema de las costas y gastos del proceso. A las nueve y treinta y cuatro minutos, don Juan Aznar Sánchez, profesor de Derecho Internacional Privado, les hablará de otras fuentes del Derecho Internacional Privado, aparte del Tratado. Y a las nueve y cuarenta y siete minutos, en Derecho Mercantil II, doña Mercedes Vérguez desarrollará el tema problemas en torno al descuento bancario.

Escuchen ya el espacio de Hacienda Pública II. Don José López Berenguer les habla de los principios presupuestarios en la Constitución Española. Conforme prometimos en anteriores espacios, vamos a continuar analizando el contenido de la Constitución en lo referente a algunas materias del derecho financiero y tributario.

Concretamente, en el día de hoy, vamos a ver qué es lo que nos dice la Constitución sobre la naturaleza del presupuesto y sobre los principios que la informan. Pero, previamente, recordemos que el presupuesto, así como los gastos públicos, son objeto de especial atención en todas las constituciones de todos los países. Como dice Pereijo, el derecho presupuestario se nos presenta como la rama del derecho financiero más íntimamente ligada al derecho constitucional y la que mejor refleja la conexión existente entre la organización política y el derecho financiero.

Efectivamente, el mejor control que un poder, el legislativo, puede ejercer sobre otro, el ejecutivo, es el control financiero, pues sin los recursos adecuados no es posible ningún tipo de actividad. Esto es tanto más evidente, cuanto más democrática es la organización política de la sociedad y nos lo pone de relieve la historia parlamentaria viva de cada día. La nueva Constitución española no es ajena a estos postulados y de ahí que dedique especial atención al presupuesto y a los principios presupuestarios que lo informan.

En relación con la naturaleza del presupuesto, recordemos que es triple. Por un lado, el presupuesto es una institución política que afecta a los distintos poderes del Estado. Como

recientemente lo ha definido Sardín Apáramo, constituye un sistema de control de los ingresos y gastos públicos, control ejercido sobre el poder ejecutivo y que históricamente ha venido siendo ejercido por el Parlamento.

Por otro lado, es una institución económica, una planificada previsión de ingresos y gastos. Y por último, y queremos destacarlo aquí, es una institución jurídica, una ley muy especial cuya naturaleza y contenido en cuanto a norma jurídica ha sido y es objeto de abundante controversia en la doctrina. En este espacio nos interesa destacar exclusivamente el aspecto jurídico del presupuesto, y en tal sentido creemos poder afirmar que el presupuesto es formalmente una ley que se aprueba por las Cortes Generales.

Pero esta ley tiene y ofrece singularidades importantes que según la Constitución del 30 de octubre de 1978 son las siguientes. En cuanto a su iniciativa, corresponde solo al Gobierno la iniciación de la elaboración de la ley según dispone el artículo 134.1. Por tanto, no es una ley a la cual pueda aplicarse el artículo 87.1, según el cual la iniciativa legislativa corresponde tanto al Gobierno como a los diputados. En cuanto a su contenido, es una ley que se caracteriza por los siguientes aspectos.

En primer lugar, porque según dispone el artículo 134.6, no puede crear tributos, aunque sí podrá modificarlos cuando una ley tributaria substantiva así lo prevea. Este precepto constitucional constituye una novedad y una modificación sustancial respecto al régimen anterior, y creemos que responda a la idea de clarificar la misión específica de los presupuestos del Estado. En segundo lugar, se trata de una ley predeterminada en algunos aspectos de su contenido, cuyos aspectos obligan al propio poder legislativo.

Concretamente, es el caso previsto en el artículo 131.2, según el cual los créditos para satisfacer el pago de intereses y capitales de la deuda pública del Estado se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los presupuestos, y no podrán ser objeto de enmienda o modificación mientras se ajusten a las condiciones de la ley de misión. Igualmente, en esta línea, el párrafo quinto del artículo 134 limita las facultades de las Cortes en materia de proposiciones o enmiendas a la ley de presupuestos al prefectuarse que toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación. En tercer lugar, esta ley supone, en cuanto a los ingresos del sector público, una mera previsión cuantitativa de los mismos con especificación de los ingresos previsibles por cada uno de los tributos del sector público.

Es un tema interesante, apuntado por la doctrina, el de la eficacia de los tributos no contemplados en la ley presupuestaria. Creemos que estos tributos son eficaces, aunque, por alguna razón, la previsión de sus ingresos no figure en la ley de presupuestos. Por último, otra especialidad de la ley de presupuestos en cuanto a ley, lo constituye la limitación de su eficacia al plazo de un año que determina el párrafo segundo del artículo 134.

Analizada estos aspectos de la naturaleza de los presupuestos, veamos cómo articula la Constitución algunos de los principios presupuestarios más importantes que, a su vez, la

legislación anterior y la doctrina ha ido elaborando. Respecto a la doctrina, quizá convenga destacar, y vamos a comparar así los principios presupuestarios de la Constitución con los de esta, un último trabajo de Maglio Ingrosso, titulado Sobre los principios del presupuesto del Estado, quien analiza los siguientes. Primero, el principio de anualidad, que se recoge también en el artículo 49 de nuestra ley general presupuestaria.

Segundo, principio de universalidad, que también consagra el artículo 51 de dicha ley general presupuestaria. Tercero, principio de integridad, contemplado en el artículo 58 de dicha ley. Cuarto, el principio de unidad.

Y, a continuación, el principio de especificación o especialización, el de veracidad, el de publicidad y el de claridad. De todos estos principios doctrinales, sólo los de universalidad, anualidad y publicidad han tenido consagración constitucional. Los restantes principios o bien se consagran en la ley general presupuestaria, como ya hemos visto, o bien, más que principios, son condiciones obvias, tales como el de veracidad y el de claridad.

Veamos la consagración constitucional de los tres principios más importantes que hemos enumerado. Primero, principio de universalidad. Este se recoge en el párrafo segundo del artículo 134, el cual dispone... De esta redacción deducimos que existe un aspecto objetivo y un aspecto subjetivo de este principio.

El aspecto objetivo es el de que se deben contener en el presupuesto todos los gastos e ingresos previstos para un año. El aspecto subjetivo es el de que se trata de que todos los gastos e ingresos del sector público sean los reactivos al sector público estatal. Esta frase implica que el presupuesto debe contemplar los gastos e ingresos, por ejemplo, de la seguridad social, en cuanto es una actividad estatal.

En cambio, no tiene por qué recoger los gastos e ingresos de las haciendas locales o de las comunidades autónomas que no constituyen sector estatal, sino local o regional. Este principio de universalidad se justifica, según Ingrosso, el autor que hemos citado, en base a la exigencia de que ninguno de los actos que afectan a la gestión financiera del Estado se substraigan al control parlamentario, bien preventivo, por medio de la aprobación del presupuesto, bien posterior, por medio de la aprobación de la rendición de cuentas, y, además, por la necesidad de hacer posible una evaluación global y completa de la gestión financiera. El segundo de los principios que queríamos destacar era el principio de anualidad.

Ya hemos dicho que está recogido en el párrafo segundo del artículo 134, según el cual, el presupuesto tendrá carácter anual, sin perjuicio de la prórroga automática que prevé el número 4 del artículo 134, para el supuesto de que los presupuestos no fueran aprobados antes del primer día del ejercicio económico correspondiente. Como dice Ingrosso en el trabajo citado, el principio de la anualidad, que representa una concreción del de la periodicidad del presupuesto, está ligado a la historia de los parlamentos, surge originariamente en Inglaterra, contra la prepotencia de los soberanos y de los gobiernos en materia de establecimiento y recaudación de los tributos. Tiene, por tanto, como se ve, una clara fundamentación y

justificación política.

Tal principio aparece en conexión, en su origen, con el de la anualidad de los tributos, de acuerdo con el cual no se pueden exigir tributos para hacer frente a los gastos públicos que no sean determinados anualmente mediante ley aprobada por el Parlamento. Este principio de la anualidad de los tributos ya no tiene razón de ser hoy día y ha desaparecido de todos los textos, tanto constitucionales como leyes ordinarias. Y, por último, el principio de publicidad, que aunque no se consagra de forma expresa en la Constitución al referirse al presupuesto, entendemos que es un principio que se exige, dado que, si el presupuesto es una ley y las leyes deben ser objeto de la adecuada publicación, como exige el párrafo tercero del artículo noveno de la Constitución, podemos deducir de ahí que el principio de publicidad es también un principio constitucional presupuestario.

Terminamos aquí, aunque podríamos continuar, pero por razones de tiempo así lo hacemos, el análisis de la naturaleza y de los principios presupuestarios según nuestra Constitución. Muchas gracias por su atención y quizá tengamos ocasión de dedicar algún otro espacio a algún otro aspecto todavía muy importante sobre la actividad financiera del Estado, tal y como la Constitución la regula. En Hacienda Pública II, don José López Berenguer ha desarrollado el tema de los principios presupuestarios en la Constitución española.