

DR 20 15

Don César Albiñana García Quintana, en Hacienda Pública II, habla de la incidencia de la Constitución en el tema 2 del programa de esta asignatura. En la exposición de esta tarde nos vamos a dedicar a estudiar la incidencia de la novísima Constitución española en el tema segundo de nuestra asignatura. Se trata de actualizar la unidad didáctica 1, de la cual ya tienen ustedes una arenda, y con las notas que esta misma tarde les voy a transmitir, y lo que por escrito se les envíe próximamente, podemos decir que tienen totalmente al día esta materia.

Como ustedes ya conocen, el derecho presupuestario es una parte del derecho financiero. Se suele dividir el derecho financiero en dos grandes sectores, llamados derecho presupuestario y derecho tributario. El derecho presupuestario tiene cada día mayores vinculaciones con el derecho de gastos públicos.

Pues bien, vamos a comprobar en qué medida la Constitución española ha dictado unas disposiciones que vienen a incidir en la temática objeto de esta charla. Fundamentalmente hay que tener en cuenta que los aspectos políticos han de estar siempre presentes en cualquier presupuesto, y así sucede desde sus propios orígenes. Las relaciones del Poder Legislativo con el Ejecutivo tienen en el documento presupuestario uno de sus aspectos más importantes.

El ejercicio de la soberanía política por el Parlamento se manifiesta de un modo definido en el presupuesto. Toda la actividad del Poder Ejecutivo podemos decir que tiene sus mayores cortapisas en la institución presupuestaria. Por eso, en nuestro actual texto constitucional no podía faltar el presupuesto con las normas que a continuación examinamos.

Se encuentran fundamentalmente reunidas en el artículo 134, y así en su primer párrafo nos dice que corresponde al Gobierno la elaboración de los presupuestos generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación. Hablar de presupuestos generales del Estado es tanto como reconocer la existencia de unos presupuestos especiales, sobre los cuales no se pronuncia la Constitución. Referirse a las Cortes Generales es indicativo de que las dos Cámaras, Congreso de los Diputados y Senado, tienen que pronunciarse sobre los presupuestos que en proyecto presenta el Gobierno a su deliberación y acuerdo.

Este es el momento de decir que sin perjuicio de que la remisión que el artículo 134 hace a las Cortes Generales, hay otro artículo dentro de la Constitución, el 75 apartado 3, que ustedes deben consultar, en el cual se determina que corresponde al Pleno del Congreso la aprobación de los presupuestos, es decir, que sobre los presupuestos no pueden pronunciarse las comisiones, sino el Pleno. A continuación, en el párrafo 2 de los presupuestos generales del Estado dice que tendrán carácter anual, cosa que no modifica la situación vigente, que incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal, lo cual ya tiene trascendencia porque viene a respaldar con rango constitucional el principio de universalidad presupuestaria, puesto que habla de la totalidad de los gastos e ingresos. Después también debemos de llamar la atención sobre el ámbito de este presupuesto, puesto que se refiere al sector público estatal.

La expresión sector público estatal no tiene todavía una definición legal, sino que podríamos decir que se trata de terminología útil a efectos de la contabilidad nacional, pero es de todo sabido que en el sector público estatal se encuentran la Administración Pública del Estado, ya sea general o ya sea institucional, se encuentran las empresas públicas y desde luego los organismos autónomos, ya sean administrativos, comerciales, industriales o financieros. De todos modos, y a nuestros efectos, la seguridad social, que siempre ha tenido en nuestro país un renglón independiente, hoy lo debemos considerar incluido dentro de la parcela de los organismos autónomos administrativos. Por consiguiente, esta inclusión, que entiendo que la Constitución ha puesto de manifiesto, debe estar presente en el estudio de toda esta materia.

Y sigue diciendo este apartado 2 del artículo 134, que espero tengan ustedes ya a mano con objeto de ir consultando y siguiendo estas explicaciones, dice que se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos. Este inciso final requiere más amplia explicación. ¿Qué quiere la Constitución significar con el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado? Pues sencillamente, se quiere por parte del texto constitucional que los presupuestos generales del Estado abran una rúbrica o una partida en su estado de gastos para con cargo a ellos atender todas las bonificaciones o exenciones tributarias que por las leyes se reconozcan en favor de los sujetos pasivos tributarios o de los contribuyentes en general.

Es decir, que así como hasta ahora, cuando un tributo goza de una bonificación o de una exención, lo que sucede es que los ingresos soportan el coste de esa bonificación o de esa exención, precisamente por aplicar el principio de universalidad, se pretende que la totalidad de la liquidación sin bonificación ni exención de ninguna clase luzca en el presupuesto de ingresos y después, con cargo al presupuesto de gastos, se soporte el importe de tal bonificación o de tal exención. Siguiendo con los distintos párrafos que componen este artículo 134, hemos de destacar cómo el estudio en las Cámaras se inicia por el Congreso de los Diputados, así lo dice el párrafo 3, y obligan al Gobierno a presentarlo con tres meses de antelación al fin del ejercicio, cosa que estamos en estos días comprobando que el Gobierno ya lo ha remitido a las Cortes Generales. Aquí la Constitución sale al caso que no estuviese aprobada la Ley de Presupuestos antes del día primero de enero de cada ejercicio económico para considerar automáticamente prorrogados los presupuestos del ejercicio anterior, por el tiempo que sea necesario hasta que se aprueben los nuevos.

Sobre la prórroga presupuestaria, en uno de los próximos días nos ocuparemos con mayor amplitud. En cuanto a la libertad, podríamos decir, o a la iniciativa de las Cortes Generales respecto a la presentación de proyectos de ley, la Constitución Española, como sucede en todos los textos constitucionales de los países a los cuales nos podemos comparar, dice claramente que no podrán presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes. Con esto, se pretende que los presupuestos generales del Estado aprobados en su fecha rijan con las menores modificaciones posibles, sobre todo, como aquí acabamos de decir, en cuanto implican aumento del gasto o disminución de los ingresos.

Después, he de destacar el siguiente precepto, el 135, en su apartado 2, cuando dice que los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de la deuda pública del Estado se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los presupuestos, y añade, no podrán ser objeto de enmienda o modificación mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión. Sobre este punto, conviene exponer lo siguiente, que ya en la legalidad actual los créditos presupuestarios para satisfacer el pago de intereses y el reembolso de capitales de la deuda pública estaban consignados en el presupuesto de gastos en lo que ustedes ya van a conocer dentro de unos días que viene llamándose crédito ampliable, es decir, que el importe de la liquidación de estos intereses y de estos capitales a reembolsar supone la ampliación del crédito presupuestario en la medida que sea necesario, es decir, no es un crédito limitativo, sino que es un crédito ampliable. Cuando la Constitución ha incorporado a su texto este precepto no ha venido nada más y nada menos que a darle rango constitucional a algo que ya existía a nivel de ley ordinaria.

A continuación, vamos a detenernos unos momentos, puesto que en el texto lo tienen ustedes, en la adenda lo tienen ustedes tratado con amplitud, sobre la consideración jurídica que nos merece la ley anual de presupuestos. Conocen ustedes que cada ejercicio, mediante una ley, se aprueban los presupuestos generales del Estado. Pero esta ley no solamente contiene unos estados, sino que también tiene un articulado donde existen unas disposiciones que rigen durante el propio ejercicio.

La ley general presupuestaria había supuesto una modificación importante en el sentido de que esta ley anual era una ley ordinaria como todas las demás en sus dos aspectos, material y formal. Sin embargo, y con ello termino, el artículo 134 de la Constitución, en su último apartado, nos viene a decir que la ley de presupuestos no puede crear tributos, pero sí podrá modificarlos, siempre y cuando la ley propia o sustantiva del tributo correspondiente así lo prevea o lo autorice. Con lo cual, tenemos que destacar que la Constitución ha modificado de una manera importante el posible contenido dispositivo de la ley anual de presupuestos generales del Estado.

Don César Albiñana García Quintana, catedrático de Hacienda Pública, en Hacienda Pública II, ha hablado de la incidencia de la Constitución en el tema II del programa de esta asignatura. A continuación interviene, en derecho procesal I, el catedrático de la asignatura, don José Almagro Nosete, que desarrolla el tema El poder judicial en la nueva Constitución. Estimados alumnos, continuamos en este guión con el examen de las garantías constitucionales de la jurisdicción.

El artículo 117, párrafo I, establece que los jueces son responsables. La responsabilidad es la contrapartida de la independencia. Un juez cuya independencia esté asegurada acumula unos poderes que no puede utilizar arbitraria, injusta o negligentemente.

Las constituciones españolas pueden en este punto clasificarse así. Constituciones que refieren la responsabilidad a la falta de observancia de las leyes que arreglan el proceso, como la

Constitución de 1812. Constituciones que aluden, sin distinción, a responsabilidad personal del juez por toda infracción de ley que cometan, como las constituciones de 1856, 1869 o 1876.

Constituciones que expresamente se refieren a la responsabilidad civil y criminal y al órgano jurisdiccional adecuado para su exigencia, Constitución de 1931, y aquellas que hablan sólo de la responsabilidad sin mayores precisiones. En esta línea situamos la antigua Ley Orgánica del Estado y la actual Constitución. Evidentemente que estos preceptos constitucionales sobre responsabilidad necesitarán de un adecuado desarrollo o se mantendrá el sistema actualmente vigente que, como saben, significa la admisión tanto de una responsabilidad civil como criminal o disciplinaria.

En segundo lugar, los jueces están exclusivamente sometidos al imperio de la ley. En realidad, la aplicación de la ley al caso concreto constituye el contenido esencial de la jurisdicción y este contenido se traduce en el deber jurisdiccional por antonomasia, sumisión a la ley en la aplicación de la misma. Todos los deberes del juez se resumen en el imperativo *iudet iudica secundum ius*.

Decía Calamandrei que en el momento de hacer justicia, es decir, en el momento de aplicar el derecho al hecho controvertido, no está el juez obligado a obedecer a nadie más que a la ley y a su propia conciencia sin recibir órdenes de quienquiera que sea, aunque éstas proviniesen de su superior jerárquico y hasta del más elevado de ellos. Otra garantía que reconoce la Constitución es la denominada exclusividad de la jurisdicción. Los principios de exclusividad e integridad de la jurisdicción se complementan mutuamente, pues mientras el primero se para de la función de aplicar las leyes y ejecutar lo juzgado a cualquier organismo o autoridad que no sea jurisdiccional, el segundo afirma que sólo a éstas corresponde el desarrollo de dichas funciones.

Pero ambos, bien de manera positiva o negativa, reclaman en todo caso que no haya un solo sector del derecho excluido de la justicialidad. Esta exclusividad e integridad de la jurisdicción también significa que no pueden los juzgados y tribunales ejercer más funciones que las jurisdiccionales. Por eso la Constitución igualmente establece que los juzgados y tribunales no ejercerán más funciones que las señaladas en el apartado anterior y aquellas otras que expresamente le sean atribuidas por ley en garantía de cualquier derecho.