



Fundación  
**EL MONTE**



PRESUPUESTO Y PARLAMENTARISMO

Susana Ruiz Tarrías



Susana Ruiz Tarrías

# PRESUPUESTO Y PARLAMENTARISMO

LA APORTACIÓN DEL PRESUPUESTO A LA FORMACIÓN  
DEL PARLAMENTARISMO CONTINENTAL EUROPEO



Fundación  
**EL MONTE**

# PRESUPUESTO Y PARLAMENTARISMO

LA APORTACION DEL PRESUPUESTO A LA FORMACION  
DEL PARLAMENTARISMO CONTINENTAL EUROPEO

Donado por  
Fundación  
**EL MONTE**

Profra. Dra. D<sup>a</sup>. Susana Ruiz Tarrías  
*Profesora Asociada de Derecho Constitucional*  
*Universidad de Almería*

Sevilla, 2003

  
Fundación  
**EL MONTE**

A Manuel

*(...) De la tierra, con pies y manos y ojos y voz, trajo para mí todas las raíces, todas las flores, todos los frutos fragantes de la dicha.*

Pablo Neruda, "Confieso que he vivido"

## Prólogo

La Fundación El Monte, que con tan diligente como acertado tino preside mi querido y entrañable amigo el Profesor Ángel López y López, ha tenido a bien acceder a la publicación de este enjundioso estudio de la Profesora Susana Ruiz Tarrías. La investigación es parte de su tesis doctoral que tuve la ocasión de dirigir en el Departamento de Derecho Público, Área de Derecho Constitucional, de la Universidad de Almería. Se trata de un documentado estudio histórico-constitucional donde Constitución y Presupuesto se entrelazan permanentemente. Y lo hacen para alumbrar los profundos cambios que se operan desde los albores del Estado constitucional hasta el constitucionalismo propio del Estado social, que tan tempranamente se apunta en Alemania en la Constitución de Weimar y en España en la Constitución republicana de 1931.

La importancia de la temática que la Profesora Ruiz Tarrías aborda no necesita demasiada aclaración. Y, sin embargo, precisa de una positiva valoración el sólo hecho de que la investigación se adentre en la exploración de un universo jurídico-político tan inmenso donde no perderse demasiado es, en sí mismo, un notable éxito. Y la autora recorre las instituciones, los países, las épocas y los modelos y encuentra airosa salida en los controvertidos vericuetos por los que a veces transita.

Es sobradamente conocido el auge que cobran los estudios de Derecho Constitucional tras la entrada en vigor de la Constitución de 1978. Sin embargo, también es una constatación evidente que determinadas parcelas de nuestra disciplina han sido relativamente olvidadas en detrimento de otras que se han beneficiado de la atención preferente de la doctrina constitucionalista. Y así como las fuentes del Derecho, los derechos fundamentales o el propio Derecho parlamentario han sido objeto de obras

meritorias y plenas de excelencia, otras parcelas del ordenamiento constitucional han estado, si no decididamente preteridas, sí injustamente olvidadas por parte de los estudiosos del Derecho Constitucional. Y entre ellas se encuentra, desde luego, el Derecho Presupuestario entendido desde la perspectiva constitucional en el marco de la relación de poderes entre el Gobierno y el Parlamento. Por ello, explorar el origen y la evolución del Presupuesto equivale a efectuar un recorrido por los albores y las transformaciones del Estado constitucional.

La afirmación anterior resulta de todo punto cierta si se considera que el origen de las Asambleas parlamentarias se debe, en buena medida, a las necesidades de subvenir a los gastos del Monarca, a cuyos efectos eran convocadas sesiones parlamentarias con más o menos regularidad. Por ello se ha podido afirmar que el consentimiento de los súbditos para ser sujetos pasivos de tributos se encuentra en el nacimiento del Parlamento moderno. Andando el tiempo, con el surgimiento de una nueva clase social emergente (que de inmediato se convertirá en hegemónica), la libertad, la seguridad y la propiedad se erigirán en los supremos derechos dignos de protección para la burguesía liberal. Y es, justamente, en esta preservación de tan emblemáticos derechos (muy en particular, el de propiedad) donde encuentra su fundamento la constitucionalización de la intervención del Parlamento en la aprobación y control del Presupuesto.

Ello explica que los respectivos Gobiernos de aquel Estado liberal de mínimos, como en tiempos más pretéritos la propia institución Corona, fuesen considerados por la burguesía propietaria y contribuyente como potenciales dilapidadores de caudales públicos extraídos de sus personales economías. Por ello, esta actividad financiera debía ser vigilada estrechamente por un Parlamento representativo de cuya soberanía para establecer los ingresos y los gastos del Tesoro público nadie podía sensatamente dudar.

Por cuanto queda apuntado es necesario resaltar el abolengo histórico de la institución que nos ocupa, pues ya desde el origen mismo de las Asambleas estamentales existía la extendida convicción —que plasmará después en la construcción del principio de reserva de ley— de que sólo los representantes de los ciudadanos podían decidir acerca del establecimiento de limitaciones al derecho de propiedad de sus representados. Y el propio principio de que no cabe imposición sin representación, de que no es lícito

imponer tributos si éstos no han sido previamente aprobados por un Parlamento representativo, será la mecha incendiaria que haga estallar los grandes movimientos revolucionarios liberales, tanto en Inglaterra, primero, como más tarde en Norteamérica y en Francia.

En el sustrato de estas revueltas y de estos movimientos de resistencia late una vieja y secular idea: la preocupación por evitar los excesos del poder, bajo cuyos perniciosos efectos ha vivido la humanidad la mayor parte de su historia. Esta idea subyace con permanencia en la estructuración de las formas pre-estatales y en la propia formación del Estado moderno. Y desde luego, por lo que se refiere a la exacción de los tributos para obtener los recursos estatales, el control del poder se acentúa con el ascenso de la burguesía como clase social hegemónica y la institucionalización del Parlamento como lugar natural de su representación.

En una primera fase de desarrollo del Estado constitucional se incrementará el papel protagonista del Parlamento cuando las Cámaras asuman no sólo el control de los ingresos, a través del establecimiento por Ley de los tributos, sino también la regulación y el destino del gasto público. El proceso que llevará a desembocar en esta situación no será, desde luego, ni fácil ni pacífico y constituye una de las muchas escaramuzas que debieron librar la Corona y el Parlamento en la época de la Monarquía Constitucional. Numerosos son los ejemplos de los obstáculos que encontró aquel Parlamento, progresivamente soberano, para imponer a la Corona, en cuanto titular del Poder Ejecutivo, las limitaciones y controles que suponía la existencia formalizada de una Ley del Presupuesto.

En definitiva, donde más claramente se manifiesta la lucha histórica entre Parlamento y Gobierno es en la relación entre la representación popular y la economía financiera. De esta manera, el Presupuesto se presenta como la expresión de la lucha política de la institución parlamentaria por conquistar el derecho a controlar y fiscalizar el ejercicio del Poder financiero, inicialmente respecto de la imposición de tributos y con posterioridad respecto de la gestión de los ingresos y la disposición de los gastos públicos. De ahí que la propia ciencia financiera haya considerado que las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno constituyen el eje central de la teoría del Presupuesto y, por consecuencia, del Derecho Presupuestario concebido como una parcela propia del Derecho Constitucional.

Ninguna duda cabe de que la intervención del Ejecutivo y del Legislativo en la creación de la Ley de Presupuestos tiene su fundamento en el principio de la separación de poderes. Ahora bien, aun no desconociendo que la idea nuclear que late en "Del Espíritu de las Leyes" sigue hoy siendo válida (la preservación de la libertad del ciudadano, la idea de que el Poder limite al Poder), no podemos cerrar los ojos a la transformación estructural del Parlamento y al impacto que sobre el propio principio de MONTESQUIEU ha supuesto la irrupción del partido político en la Cámara y la organización reglamentada y disciplinada de diputados encuadrados en Grupos Parlamentarios en el interior del Parlamento. Pero ésta ya es historia de nuestros días y la propia autora se encarga de anunciarnos una futura publicación donde abordará la nueva posición que el Parlamento y el Gobierno ocupan en el Derecho Presupuestario del constitucionalismo propio del Estado social.

Mis felicitaciones a la autora y quedamos a la espera de esta nueva entrega.

Granada, noviembre de 2002

JUAN CANO BUESO  
*Presidente del Consejo Consultivo de Andalucía*  
*Catedrático de Derecho Constitucional*  
*de la Universidad de Almería*

## ÍNDICE

Introducción .....	13
1. La capacidad para "ordenar" la "recaudación de tributos" en los orígenes del "Estado constitucional" .....	35
a) La atribución al Parlamento de la capacidad para "ordenar" la "recaudación de tributos" .....	40
b) La evolución de la "técnica" de la representación y de la capacidad para "ordenar" la "recaudación de tributos" .....	57
2. El Presupuesto en "la constitución inglesa del siglo XVIII" .....	91
a) La "continuidad histórica" en la evolución política y constitucional británica .....	95
b) La "continuidad formal" del Parlamento británico y el nacimiento del Presupuesto .....	99
3. La preeminencia de las Cámaras en materia financiera en el primer constitucionalismo norteamericano .....	129
a) Las competencias financieras de las Asambleas legislativas de los Estados .....	134
b) La articulación de las competencias financieras en la Constitución Federal de 1787 .....	144
4. El "principio de legalidad financiera" en el constitucionalismo revolucionario francés .....	175
a) El papel de la Ley y la consagración del "principio de legalidad financiera" en la Constitución de 1791 .....	179
b) El monopolio de la Asamblea respecto de los ingresos y gastos públicos durante el gobierno de la Convención .....	192
c) La atribución al Ejecutivo de competencias de "gestión presupuestaria" durante el Directorio .....	204
d) La consolidación de una Administración financiera durante los gobiernos napoleónicos .....	212

5. El Presupuesto en las "Monarquías constitucionales" francesa y belga .....	249
a) La juridificación del "Presupuesto General del Estado" y las modificaciones doctrinales del principio de separación de poderes .....	255
b) La influencia del Presupuesto en la recepción de los "principios" del "régimen parlamentario" .....	273
c) La constitucionalización del Presupuesto en la Constitución belga de 1831 .....	283
6. La Ley de Presupuestos en las "Monarquías constitucionales" germánicas .....	309
a) La vigencia del "principio monárquico" y la definición jurídica de la Monarquía .....	316
b) El concepto de "reserva de ley" y la "capacidad normativa" del Ejecutivo .....	326
c) La Ley de Presupuestos como Ley "en sentido formal" y el Presupuesto del Estado como "acto administrativo" .....	339
7. La incidencia en el Presupuesto de las innovaciones derivadas de la "racionalización del parlamentarismo" .....	375
a) Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo como "problema fundamental" del "nuevo" Derecho Constitucional .....	382
b) La "racionalización" del "procedimiento presupuestario" en las Constituciones de entreguerras .....	402
8. "Presupuesto general" del Estado y Ley de Presupuestos en la Constitución española de 1931 .....	437
a) La influencia del "principio democrático" en el "equilibrio" entre el Ejecutivo y el Legislativo .....	440
b) La influencia del "Presupuesto general" del Estado en el "equilibrio" entre el Ejecutivo y el Legislativo .....	453
Conclusiones .....	491
Índice de obras citadas .....	517

## Introducción

ESTE libro constituye, parcialmente, el fruto de una investigación que, como Tesis Doctoral –con el título “La posición constitucional del Gobierno en la elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos Generales del Estado”–, fue dirigida por el Profesor Dr. D. Juan Bautista Cano Bueso, siendo presentada, en enero de 1998, a la consideración de un Tribunal presidido por el Profesor Dr. D. Pedro de Vega García, e integrado por los Profesores Dres. D. José Antonio Portero Molina, D. José Asensi Sabater, D. Francisco Balaguer Callejón, y D. Ángel Rodríguez-Vergara Díaz, que acordó otorgarle la calificación de Apto “cum laude” por unanimidad.

Es un trabajo que tendrá continuación en una próxima publicación, centrada en lo que, en su día, constituyó el objeto principal de análisis de la Tesis Doctoral, el estudio de la regulación constitucional de las competencias presupuestarias y su incidencia en la posición constitucional del Gobierno en el ordenamiento constitucional español actual.

De este modo, las páginas siguientes han supuesto una reelaboración completa de la versión que inicialmente se incluía en la Tesis Doctoral, y responden a la convicción, adquirida durante su elaboración, de que un estudio específico sobre la significación jurídica y política del Presupuesto en los orígenes del “Estado constitucional”, así como en algunos de los momentos jurídicos y doctrinales más significativos de la evolución del parlamentarismo continental, que profundizara y ampliara los aspectos analizados en la Tesis, no sólo podría estar dotado de sustantividad propia, sino que, además, permitiría extraer conclusiones significativas sobre la relevancia constitucional del Presupuesto que, posteriormente, podrían servir como punto de referencia para explicar algunos aspectos concretos del



funcionamiento del "régimen parlamentario" configurado en la Constitución española de 1978.

Porque desde que, en 1992, quien escribe estas páginas se iniciara en el estudio de la significación jurídica y política del Presupuesto en el marco de nuestra actual Constitución, algunas cuestiones relativas al mismo han protagonizado momentos significativos de la vida política y jurídica española de los últimos tiempos, no sólo en el Estado sino también en algunas Comunidades Autónomas y, particularmente, en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En efecto, en los primeros momentos de la investigación resultaba especialmente problemática, en términos doctrinales y jurisprudenciales, la cuestión relativa al contenido de la Ley de Presupuestos, en relación con la cual había venido estableciéndose una doctrina por parte del Tribunal Constitucional dirigida a controlar, con mayor o menor fortuna, la utilización indiscriminada de la Ley de Presupuestos como vehículo para la aprobación de medidas que, en ocasiones, no guardaban la más mínima conexión con las previsiones de ingresos y gastos consignadas en el Presupuesto<sup>1</sup>. Esta larga trayectoria jurisprudencial, favorable a la "depuración" del contenido de la Ley de Presupuestos, culminó con el reconocimiento expreso, en el Preámbulo de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995, de la voluntad del Gobierno de limitar "el contenido" de la Ley de Presupuestos para ese ejercicio económico<sup>2</sup>, pero inauguró una nueva problemática a través de la práctica, seguida desde entonces, de tramitar junto a la Ley de Presupuestos las denominadas "leyes de acompañamiento", severamente criticadas por la doctrina<sup>3</sup>.

Además, en lo que parecía sugerir la incorporación de elementos propios del "régimen presidencialista" de gobierno a través de la práctica política, el Real Decreto de la Presidencia del Gobierno de 10 de mayo de 1996, reestructuraba el Gabinete y la Secretaría General y creaba la "Oficina del Presupuesto" que, siguiendo el modelo de la Oficina presupuestaria de asesoramiento al Presidente de los Estados Unidos, se situaba bajo la dependencia del Presidente del Gobierno, asignando a su titular la misión de "asistir" a éste "en la formulación de la política presupuestaria, así como el seguimiento de los Presupuestos Generales"<sup>4</sup>.

Sin embargo, estas no fueron las únicas cuestiones por las que el Presupuesto adquirió especial trascendencia jurídica y política en estos

primeros momentos de la investigación, máxime cuando el rechazo por el Congreso de los Diputados del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1996, y de la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, que se tramitaba conjuntamente con el mismo, supuso la prórroga automática de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995.

La misma consecuencia se produjo, aunque por diferentes circunstancias, en la Comunidad Autónoma de Extremadura, con la prórroga de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de 1996 durante el ejercicio económico de 1997, debido a la devolución al Consejo de Gobierno del Proyecto de Ley del Presupuesto, tras la aprobación parlamentaria de Enmiendas a la totalidad con este carácter, y, más recientemente, en la Comunidad Autónoma del País Vasco, donde, a falta de una mayoría parlamentaria estable en la Cámara, el Consejo de Gobierno autonómico optó por no presentar al Parlamento el Proyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma para 2001, provocando, de este modo, la prórroga de la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma para el ejercicio económico del año 2000.

En particular, en la Comunidad Autónoma de Andalucía toda una serie de acontecimientos desarrollados durante la IV Legislatura, entre 1994 y 1996, en torno a la presentación y posterior retirada por parte del Consejo de Gobierno de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1995, acabaron dando lugar a la utilización por el Presidente de la Junta de Andalucía, por primera vez, de las facultades de disolución del Parlamento que le había atribuido la reciente reforma de la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma en la anterior Legislatura<sup>5</sup>, originando, de este modo, una modificación sustancial en algunos de los contenidos que, hasta entonces, habían venido siendo considerados como característicos del modelo de "régimen parlamentario" que se había desarrollado en la Comunidad Autónoma, hasta el extremo de poder afirmarse, en opinión de J. Cano Bueso, que la introducción en el ordenamiento jurídico de Andalucía de la "facultad de disolución parlamentaria" se había llevado a cabo a través de un expediente técnicamente inadecuado, precisamente cuando suponía una "alteración de la organización de los poderes" de la Comunidad Autónoma<sup>6</sup>.

Por lo demás, de un modo sumamente expresivo, aquella situación de "bloqueo político e institucional" tuvo solución mediante un "procedimiento"

que J. Montabes Pereira y F. Olvera Porcel califican de "singular", por cuanto "el anuncio de la convocatoria lo realizó el Presidente Chaves el día 22 de noviembre de 1995, el mismo día en que el Parlamento no aprobó los presupuestos presentados al Parlamento, pero la misma no se formalizó hasta el 9 de enero de 1996"<sup>7</sup>.

Se trata, sin duda, de un conjunto de acontecimientos suficientemente numerosos y significativos en su repercusión sobre el funcionamiento concreto del "régimen parlamentario" diseñado tanto en nuestra vigente Constitución como, específicamente, en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, que, por lo demás, ponen de manifiesto que, pese a la progresiva juridificación de múltiples aspectos del mismo —pese a su "rigidez"—, y, en especial, pese a la juridificación de los contenidos más sustanciales de las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo que son relevantes constitucionalmente para la calificación del "régimen político"<sup>8</sup>, el Presupuesto —más específicamente, algunos aspectos relativos a sus posibles contenidos, a su aprobación y a su posterior control, por tanto, también los derivados de la forma jurídica que adopta y, en consecuencia, su fuerza normativa—, siguen dando lugar a situaciones concretas que, en ocasiones, no han sido previstas por el Legislador o son consecuencia de decisiones adoptadas respecto a otros temas, pero afectan de modo sustancial, aunque sea en momentos determinados y bajo condiciones específicas, a su "funcionamiento efectivo".

Sin embargo, en los momentos actuales, al igual que en el pasado histórico, el estudio de los aspectos del Presupuesto antes mencionados no se toman habitualmente en consideración en el momento de proceder al análisis constitucional de un determinado "régimen político", aunque no cabe duda de que dan lugar a un conjunto de relaciones entre Ejecutivo y Legislativo relevantes para explicar su "funcionamiento efectivo", si bien el hecho de que se entienda que estamos ante una situación muy específica —limitada a unos determinados contenidos—, y muy delimitada en el tiempo —la tramitación parlamentaria de la Ley de Presupuestos en una o las dos Cámaras—, aunque reiterada anualmente, suele tener como consecuencia, incluso estimada como evidente, que no resulta constitucionalmente relevante para definir o para contribuir a la definición de las relaciones entre ambos poderes desde el punto de vista del Derecho constitucional.

En efecto, el estudio del Presupuesto, como es sabido, se ha desarrollado tradicionalmente en el ámbito del Derecho financiero y tributario que, en su

proceso de configuración como ciencia jurídica autónoma frente a la Economía financiera, al Derecho administrativo y al Derecho constitucional, ha reivindicado la pertenencia a aquella Ciencia Jurídica de las actividades administrativas que dan origen a institutos jurídicos como el Presupuesto o la Deuda Pública<sup>9</sup>, pese a que hace más de un cuarto de siglo, quien fuera maestro de muchos de mis Profesores en la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada, el Profesor Francisco Murillo Ferrol, subrayara el claro contraste que existía entre "la atención y el interés" que le dedican al Presupuesto los Textos Constitucionales y el escaso tratamiento del mismo por parte de los constitucionalistas<sup>10</sup>.

La entrada en vigor de la Constitución española de 1978 no supuso cambios importantes respecto del tratamiento doctrinal del Presupuesto, si bien, como sugería en su momento J. Martín Queralt<sup>11</sup>, su estudio habría de acomodarse a los contenidos constitucionales, exigiendo, de este modo, un nuevo enfoque metodológico de los institutos financieros.

De este modo, a partir de la expresa mención a la "aprobación de los Presupuestos", que el artículo 66.2 de la Constitución introduce como novedad en la historia de nuestro constitucionalismo<sup>12</sup>, el análisis constitucional del Presupuesto se limita, por regla general, a las referencias globales contenidas en los manuales de Derecho constitucional, donde aparece habitualmente ubicado en relación con las funciones de las Cortes Generales, aunque también es posible encontrar referencias a las competencias presupuestarias del Gobierno en el marco del examen de las funciones del órgano gubernamental. No obstante, su tratamiento doctrinal responde a criterios muy diversos, derivando sus variaciones más importantes de la particular interpretación que el autor mantenga acerca de la posición del Gobierno y de las Cortes Generales en el "régimen parlamentario" configurado por la Constitución española.

Pero incluso cuando el estudio del Presupuesto se hace con referencia al análisis de la "función financiera" de las Cámaras, algún sector doctrinal mantiene que tal función "no representa, en realidad, un cometido distinto al de las otras funciones que tiene atribuidas el Parlamento", que serían las que disfrutarían de "verdadera sustantividad". Sin embargo, como afirma J. Cano Bueso, es preciso "dejar constancia de que la actividad financiera del Parlamento dispone, indudablemente de características propias y bien definidas", porque el Presupuesto es "la expresión numérica de un programa

político". Su "relevancia" es tal que no resulta "del todo cierto que la tramitación de las leyes financieras no difiera esencialmente de los procedimientos formalizados para el ejercicio de las funciones legislativa y de control", ya que se establecen en la Constitución y en los Reglamentos parlamentarios "un procedimiento legislativo especial" y "especiales instrumentos de control, cuya existencia obedece a peculiaridades formales y materiales que hunden sus raíces en profundas y complejas razones históricas"<sup>13</sup>.

Asimismo, también resulta frecuente la mención de los Presupuestos del Estado en los estudios relativos a las fuentes del Derecho, donde se presta especial atención a los caracteres singulares del procedimiento de aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado y, en menor medida, a las características del contenido y eficacia jurídica de esta Ley, si bien, por lo general, manteniendo las consideraciones expresadas por el Tribunal Constitucional en la Sentencia nº 27/1981, de 20 de Julio<sup>14</sup>, las discusiones teóricas acerca de su consideración como ley han sido, hasta hace poco tiempo, minoritarias.

Desde luego, en el pasado histórico, como tendrá ocasión de comprobarse en las páginas que siguen, las consecuencias derivadas de los intentos por adoptar los contenidos y las formas asociadas al "concepto" de Presupuesto que había definido la experiencia histórica inglesa hasta el siglo XVIII, dieron lugar a un conjunto de elementos doctrinales, jurídicos y políticos comunes -propios del constitucionalismo "moderno"-, que permiten definir unos rasgos específicos del Presupuesto en el "Estado constitucional", básicamente derivados de la atribución de competencias financieras a las Asambleas representativas y de la intervención o no del Ejecutivo en las mismas, pero también de sus contenidos y de la forma jurídica que adopta la intervención de aquéllas. No en vano, J. Petot ha escrito que el Presupuesto "parecía inherente al régimen constitucional, y en particular al régimen parlamentario, del que era una de sus piezas esenciales"<sup>15</sup>.

Por ello, se adopta como hilo conductor del presente trabajo el análisis de los aspectos más relevantes de la organización institucional y jurídica que adopta inicialmente el "Estado constitucional", y, en particular, el "régimen parlamentario", en los momentos más significativos de su proceso histórico de nacimiento, desarrollo y consolidación en el continente europeo, con

objeto de precisar los rasgos esenciales con los que se incorpora a los Textos Constitucionales el "concepto" de Presupuesto elaborado en el seno de "la Constitución inglesa del siglo XVIII" y su incidencia en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

De este modo, al análisis de la significación jurídica y política del Presupuesto en los orígenes del "Estado constitucional" se dedica el punto primero de este trabajo, tratando de delimitar la importancia que tiene el tránsito desde el mero consentimiento del impuesto a la aprobación parlamentaria de los ingresos y gastos públicos, en un proceso simultáneo al de la evolución de las Asambleas estamentales hasta su configuración como Asambleas representativas, según los caracteres con que son definidas en el "gobierno constitucional".

De igual forma, se desarrolla con especial detalle el papel que tiene la capacidad para "estatuir" sobre la "recaudación de tributos" en "la constitución de Inglaterra" y, en general, en "El espíritu de las Leyes", en tanto que punto de partida de la separación de poderes que se considera como propia del "Estado constitucional", con objeto de precisar tanto el contenido como la naturaleza jurídica de la actividad que Montesquieu identificaba mediante tales términos, así como la participación en la misma de los diferentes poderes.

Todo ello, al margen de que el autor "malinterpretara"<sup>16</sup> o, sencillamente, se "equivocara"<sup>17</sup> en el análisis de la realidad de la Inglaterra de su época, ya que, como subrayara M. García Pelayo, Montesquieu "ya no trata de exponer el funcionamiento de una constitución históricamente concreta, sino que partiendo de ella (de la inglesa)<sup>18</sup>, y operando del mismo modo que Newton opera con la naturaleza física, trata de reducir todo el complejo de sus relaciones a unos cuantos principios de validez general", de manera que "el orden concreto se ha transformado en sistema".

La obra de Montesquieu, continúa el autor precitado, "no es un tratado de Derecho constitucional", pero constituye su "punto de partida", en tanto que "reduce a sistema general el funcionamiento de los poderes del Estado y crea uno de los esquemas fundamentales para toda la tratadística posterior", al representar la "unidad" de los dos "momentos" que "dieron origen a la moderna tratadística del Derecho constitucional", de un lado, el "histórico", proporcionado por "la constitución inglesa del siglo XVIII", y, de otro, el "sistemático", debido al "esquema racionalista"<sup>19</sup>.

Precisamente el "sentido político" del que denominara M. García Pelayo como concepto "racional normativo" de Constitución<sup>20</sup> —por lo demás, afirma, el único concepto de Constitución que "ha tenido importancia decisiva para la formación de la ciencia del Derecho constitucional"<sup>21</sup>—, tiene como consecuencia ineludible que "sólo vale como constitución aquello que realiza el programa del Estado liberal-burgués"<sup>22</sup>, de manera que "no es constitucional cualquier ordenación fundamental del Estado, sino precisamente aquella que reúne estas dos condiciones: a) la garantía de los derechos individuales; b) la división de poderes que sirve a la efectividad de aquéllos"<sup>23</sup>. Una "división de poderes" que se convirtió, desde entonces, en una "teoría clave para el Derecho constitucional liberal"<sup>24</sup>, e, incluso, en un "dogma"<sup>25</sup>.

En última instancia, por tanto, no sólo se trata de comprobar en qué medida y en qué términos es posible atribuir relevancia "constitucional" a la autorización parlamentaria de los ingresos y gastos públicos que "expresa", precisamente, la palabra Presupuesto, como afirma L. Trotañas<sup>26</sup>, sino también, simultáneamente, de analizar las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, con objeto de deducir si tal "ordenación" se puede calificar de "constitucional", para lo que resultará imprescindible tomar como eje de toda la exposición la descripción de las relaciones entre ambos poderes en los distintos Textos Constitucionales y en los diferentes análisis doctrinales.

En este contexto, en el epígrafe segundo se ha prestado especial atención a la descripción de los contenidos más relevantes de "la constitución inglesa el siglo XVIII" y, especialmente, al proceso histórico de delimitación de las competencias financieras entre el Legislativo y del Ejecutivo, no sólo por ser Gran Bretaña el país de donde "procede" el Presupuesto, como afirman L. Trotañas y J.M. Cotteret<sup>27</sup>, sino también porque, como resulta conocido, considerada la evolución política y constitucional británica como "modelo" a lo largo de los últimos siglos<sup>28</sup>, habitualmente se suele estimar que en ella se encuentran presentes los elementos que permiten el nacimiento de la "democracia representativa" de una manera gradual —no "revolucionaria"—, identificada en numerosas ocasiones, sin más, con el "gobierno constitucional", y éste, a su vez, con el "régimen parlamentario".

No se puede olvidar, en este sentido, que si en la obra de Montesquieu, publicada en 1747, la "recaudación de tributos" se considera "el punto más

importante de la legislación" que desarrolla un Parlamento bicameral con una composición muy concreta, cuando tienen lugar las "revoluciones burguesas" de finales del siglo XVIII a uno y otro lado del Atlántico, ya se había inaugurado en Inglaterra —a partir de 1783, con el gobierno de W. Pitt—, la "práctica moderna" de aprobar los ingresos y gastos públicos en una "única ley".

Desde tales planteamientos, el análisis de los caracteres que presenta la constitucionalización de la autorización parlamentaria de los ingresos y, eventualmente, de los gastos públicos, en las primeras Constituciones escritas, vinculará el desarrollo del estudio al recorrido geográfico que es posible establecer en el proceso de nacimiento y desarrollo de un "Estado constitucional" que toma como "modelo" tanto "la constitución de Inglaterra" —en el sentido en que fuera descrita por Montesquieu—, como "la constitución inglesa del siglo XVIII" —las prácticas políticas de la Inglaterra de la época que se consideraban como propias del "gobierno constitucional"—.

Así, en los puntos tercero y cuarto de este trabajo se analizarán los caracteres que adopta la autorización parlamentaria de los ingresos y, eventualmente, de los gastos públicos, en el primer constitucionalismo norteamericano y francés, mediante el estudio de los Textos Constitucionales en los que cristaliza el "Estado constitucional" tras ambos procesos revolucionarios, con el fin de conocer los términos en que ambos aspectos se "formalizan" jurídicamente en el marco de las experiencias iniciales de las diversas formas del "gobierno constitucional" existentes en la época, es decir, en el marco de las diferentes concreciones del principio de separación de poderes. A este respecto, no se puede olvidar que, como afirmara K. Loewenstein, en el transcurso de apenas un cuarto de siglo, entre 1776 y 1799, el "Estado democrático-constitucional, como sistema de control del gobierno, toma forma"<sup>29</sup>.

Un "Estado constitucional" que no sólo albergará distintas formas de organización institucional y política, sino que también dará lugar a diferentes concepciones de la propia Constitución que, en última instancia, permitirán su afirmación como norma jurídica suprema en los Estados Unidos desde los primeros años del siglo XIX, mientras que en la Constitución francesa de 1791 se afirmará con rotundidad que "no hay en Francia autoridad superior a la de la Ley" (Título III, Capítulo II, Sección primera, artículo 3). De ahí que en el análisis del primer constitucionalismo norteamericano se trate de definir con la máxima precisión posible la organización institucional a que dieron

lugar las Constituciones de las colonias y la Constitución de los Estados Unidos, con objeto de diferenciar, en los términos más acabados posibles, el papel de las Asambleas y la atribución de competencias financieras a las mismas, mientras que en el estudio del constitucionalismo revolucionario francés el objeto central de análisis estará constituido por el "principio de legalidad financiera".

Por lo demás, siguiendo la evolución histórica y doctrinal del principio de separación de poderes que conduce a la introducción del "régimen parlamentario" en el continente europeo, el punto quinto de este trabajo está dedicado al análisis de la "Monarquía constitucional" francesa, con el fin de conocer el papel que tiene el Presupuesto en el proceso de recepción de los "principios" propios del parlamentarismo, para lo que resultará ineludible examinar la redefinición del principio de separación de poderes elaborado por B. Constant, que permitirá articular el "principio monárquico" y el "principio democrático" a través de la diferenciación entre "poder real" y "poder ministerial". Del mismo modo, en tanto que elaborada bajo el influjo directo de la Monarquía de julio, será objeto de estudio la Constitución belga de 1831, la primera que constitucionaliza el Presupuesto, ya que, como subrayara hace años M. Jiménez de Parga, "fue Bélgica y no Gran Bretaña, la que se convirtió en modelo y prototipo de las Monarquías constitucionales durante el siglo siguiente al año 1831"<sup>30</sup>.

Por su parte, el estudio de los aspectos más sustanciales que adopta el Presupuesto en las Monarquías constitucionales germánicas —a cuyo estudio se dedica el punto sexto—, permitirá contrastar las deducciones anteriores con la significación y características que el Presupuesto adquiere en una estructura estatal expresada en términos "dualistas".

A tal fin, se intentará realizar una aproximación a las categorías jurídicas "dualistas" elaboradas por la ciencia jurídica alemana y, en particular, a los términos en que son asignadas las competencias al Ejecutivo y al Legislativo en relación con la Ley de Presupuestos. En este sentido, se analizarán las aportaciones realizadas por los juristas del Imperio, con motivo del conocido "conflicto presupuestario prusiano", en el marco de las elaboraciones teóricas que en este período acabarán definiendo al Estado como persona jurídica.

Con todo ello, se intentarán obtener los posibles perfiles jurídicos y políticos con que se configura el Presupuesto del Estado en el denominado

"período clásico" de las finanzas públicas —aquél que se entiende como definidor de la actividad financiera de los Estados calificados como "liberales"—, con el fin de subrayar, en el período de entreguerras, las modificaciones que se introdujeron en el tratamiento constitucional del Presupuesto, en unos Estados que comienzan a introducir modificaciones sustanciales en sus funciones sociales y económicas y, por tanto, en su propio significado.

Por ello, en el punto séptimo de este trabajo se tendrán en cuenta las consecuencias que en materia presupuestaria puedan derivarse del fenómeno conocido como de "racionalización del poder", propio del constitucionalismo de entreguerras, con objeto de analizar los caracteres que definen al Presupuesto del Estado en este momento de la evolución del parlamentarismo, cuya influencia en el constitucionalismo posterior a la II Guerra Mundial suele ser reconocida habitualmente, subrayando, por lo demás, las posibles "alteraciones" de las competencias presupuestarias derivadas del proceso de "reforzamiento de los Ejecutivos".

En este contexto, el estudio concluye con el análisis de la Constitución de la II República española, tratando de examinar los rasgos más sobresalientes que adopta la diferenciación entre Presupuesto y Ley de Presupuestos en una Constitución especialmente significativa no sólo por su condición de antecedente, desde el punto de vista cronológico, de nuestra actual Constitución —cuyo ascendiente en diversos aspectos es reconocido por todos<sup>31</sup>—, sino también porque ha sido considerada, por el momento de su aprobación, la Constitución de entreguerras donde confluyen, a modo de síntesis, los rasgos más sobresalientes del constitucionalismo que, a través de sucesivos ensayos, se adoptó en los países del este y del centro de Europa desde el final de la I Guerra Mundial, algunos de los cuales, como resulta conocido, han servido de base a numerosas Constituciones vigentes en Europa en la actualidad.

En fin, dadas las características y naturaleza del presente trabajo, se ha optado por desarrollar un análisis lo más riguroso posible en el tratamiento de los materiales utilizados, primando las referencias concretas a fechas históricas, textos jurídicos, políticos y doctrinales, aun a sabiendas de que este método repercutiría en la agilidad de la redacción y en la densidad de los contenidos, por lo que alabo la paciencia del lector y le pido disculpas de antemano.

Por lo demás, conviene dejar constancia desde ahora de las limitaciones con las que se aborda el estudio del Presupuesto en las páginas siguientes, en la medida en que se trata de un trabajo que se dirige al análisis de momentos históricos, jurídicos y doctrinales muy específicos —aquellos en que se produce la plasmación del “Estado constitucional” en las primeras Constituciones escritas y los que se suelen estimar habitualmente como más relevantes en el proceso de formación y consolidación del “régimen parlamentario” en el continente europeo—, pero que, sobre todo, se desarrolla en el ámbito del Derecho constitucional y, más en concreto, que adopta como eje del estudio, fundamentalmente, las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo.

Todo ello ha supuesto, inevitablemente, tanto una selección de los materiales utilizados como de los temas concretos analizados, a la hora de estudiar la relevancia del Presupuesto en algunos de los momentos más significativos de esa larga etapa histórica en la que se produce el nacimiento y expansión del “constitucionalismo moderno” y, con él, la “formación” y “florecimiento” del que M. García Pelayo denominara como “Derecho constitucional clásico”<sup>32</sup>, pero también su “crisis”<sup>33</sup>.

De ahí que las páginas que siguen tan sólo pretendan contribuir a situar el estudio del Presupuesto en el contexto de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, como aportación inicial a un conocimiento más exhaustivo de las relaciones entre ambos, en la medida en que, al menos en determinadas condiciones políticas y en supuestos muy concretos, el Presupuesto puede constituir un factor sustancial capaz de incidir en las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo hasta el punto de “afectar” en la “práctica” al funcionamiento de un “régimen político”.

En definitiva, por tanto, se pretende desarrollar una aportación al estudio constitucional del Presupuesto, en el camino de proponer la elaboración de un “concepto constitucional” del mismo, para cuya formulación se habrían de tener en cuenta múltiples aspectos, desde su regulación en los Textos Constitucionales de los diferentes “régimenes políticos” calificados de “constitucionales”, hasta las previsiones sobre su tramitación parlamentaria en los Reglamentos Parlamentarios, el proceso de su elaboración en las diferentes Comisiones del Gobierno y su aprobación en el Consejo de Ministros, el control parlamentario de la ejecución presupuestaria, etc.

Del mismo modo, abordar el estudio de los múltiples aspectos históricos, constitucionales, financieros, económicos, contables, etc., desde los que es posible estudiar el Presupuesto y que han quedado al margen de este trabajo<sup>34</sup>, con las técnicas científicas apropiadas, sin duda proporcionaría los elementos necesarios para la comprensión del significado del Presupuesto en un concreto “régimen político”, no en vano, como subrayara M. A. A. El Banna, existe una especial “armonía” entre las características que adopta el Presupuesto y el “régimen político” de cada país<sup>35</sup>.

Por todo ello, como puede comprenderse fácilmente, han sido múltiples las dificultades de todo tipo —documentales, doctrinales, etc.—, que se han debido abordar en un trabajo de esta naturaleza y no pocos los riesgos científicos que se han asumido con su planteamiento y desarrollo, lo que explica, por lo demás, las múltiples dudas e inseguridades que han surgido en el transcurso del mismo. El reto de seguir el camino que, en su día, abrieron aquellos a quienes respetamos, y la inexperiencia, pero, sobre todo, el apasionamiento de quien se siente dichosa con el trabajo que desarrolla, explican haber emprendido la aventura de esta Ítaca.

En fin, como podrá fácilmente comprenderse, son muchos los agradecimientos que quisiera recoger en estas pocas líneas, pero me gustaría comenzar expresando mi más profundo reconocimiento a los miembros que integraron el Tribunal que juzgó la Tesis Doctoral y a su Director, cuyas sugerencias y aportaciones, tan enriquecedoras y acertadas, he tratado de incorporar en el presente trabajo.

Asimismo, quisiera expresar mi agradecimiento a la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía, que en 1992 me concedió una Beca de Formación del Personal Docente e Investigador, así como a todas aquellas personas e Instituciones que me han facilitado el desarrollo de esta investigación, en especial al Prof. Francis Delpérée, quien, en el verano de 1994, me recibió como un miembro más de su Departamento en la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Lovaina, y a quien fuera Subdirector General de Estudios e Investigación del Centro de Estudios Constitucionales, D. Jaime Nicolás Muñoz, durante el Curso académico 1992-93, en el que asistí a los Seminarios que impartía el Centro, obteniendo el Diploma correspondiente, y pudiendo acceder a las obras de su magnífica Biblioteca. Debo mencionar también a la actual Directora Servicio de Documentación del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, D<sup>a</sup> Gloria Gómez del

Pulgar, por el interés que se ha tomado y las facilidades que me ha dado para la utilización de los materiales que he necesitado.

Del mismo modo, quiero agradecer a todos los miembros del Área de Derecho Constitucional y de la Facultad de Derecho de la Universidad de Almería, su aliento y apoyo cotidiano a lo largo de estos años, demostrando su confianza en mi trabajo.

Igualmente, quisiera dejar constancia en estas líneas de mi agradecimiento a quienes desarrollan su trabajo en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada, en el Servicio de Documentación y Hemeroteca de la Universidad de Almería y en la Biblioteca del Instituto de Estudios Almerienses de la Diputación de Almería, por su profesionalidad y cortesía.

Por último, agradezco a la Fundación El Monte las facilidades que me ha dado para la publicación del presente trabajo, y, en especial, a su Presidente, el Prof. Dr. D. Ángel López y López, por el interés que ha mostrado por el mismo, lo que, como parece evidente, no se debe a la relevancia de un trabajo de "frontera" como el que el lector tiene entre sus manos, sino a su acrisolada capacidad intelectual, que a lo largo de una dilatada vida académica y profesional le ha llevado a mantener viva su curiosidad científica en todas las ramas jurídicas.

En todo caso, mi agradecimiento más profundo es para Manuel, a quien dedico este libro, por su apoyo incondicional, sabiendo transmitirme en todo momento el ánimo y la fuerza necesarios para seguir adelante.

Quede constancia en estas líneas que a todos ellos se debe el posible mérito de este trabajo. Sus posibles deficiencias sólo son imputables a las propias limitaciones de quien escribe, que sólo aspira a seguir aprendiendo.

Almería, octubre de 2002

## Notas

- <sup>1</sup> En este sentido, pueden citarse, a título de ejemplo, las Sentencias del Tribunal Constitucional nº 84/1982, de 23 de diciembre (Fto. Jco. 3º) (B.O.E., nº 13, de 14 de enero); 63/1986, de 21 de mayo (Fto. Jco. 5º) (B.O.E., nº 141, de 13 de junio); 65/1987, de 21 de mayo (Fto. Jco. 4º) (B.O.E., nº 137, de 13 de junio); 76/1992, de 14 de mayo (Fto. Jco. 4ª) (B.O.E., nº 144, de 16 de junio); 83/1993, de 8 de marzo (Fto. Jco. 3º) (B.O.E., nº 90, de 15 de abril), y 195/1994, de 28 de junio (Fto. Jco. 3º) (B.O.E., nº 177, de 26 de junio).
- <sup>2</sup> B.O.E. nº 313, de 31 de diciembre.
- <sup>3</sup> *Vid.*, a título de ejemplo, las consideraciones expresadas al respecto por FERREIRO LAPATZA, J. J.: "Derecho Presupuestario y técnica legislativa". Revista Española de Derecho Financiero, nº 87, julio-septiembre, 1995, págs. 481-500.
- <sup>4</sup> B.O.E. nº 115, de 11 de mayo.  
Aunque la dependencia funcional de esta "Oficina del Presupuesto" fue trasladada, mediante el Real Decreto 1731/1998, de 31 de julio, al Gabinete de la Presidencia del Gobierno, mantiene las funciones de asesoramiento al Presidente del Gobierno antes mencionadas.
- <sup>5</sup> La Ley 1/1990, de 30 de enero, por la que se modificaba la Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía (B.O.J.A. nº 12, de 6 de febrero), sólo había introducido la posibilidad de disolución anticipada del Parlamento andaluz en un supuesto específico de índole temporal, en el caso de convocatoria de elecciones autonómicas durante el período estival.  
Posteriormente, la Ley 6/1994, de 17 de mayo, de modificación de la Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma y de la Ley 1/1986, de 2 de enero, electoral de Andalucía, reguló con carácter definitivo, hasta la fecha, los supuestos de disolución del Parlamento por parte del Presidente de la Junta de Andalucía (B.O.J.A. nº 75, de 25 de mayo).
- <sup>6</sup> En su opinión, "una interpretación rigurosa" de lo establecido en el Estatuto de Autonomía para Andalucía "debería mantener que la introducción en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de Andalucía a favor del Presidente de la Junta de la facultad de disolución parlamentaria no debería operarse más que a través de la reforma del Estatuto y precisamente mediante el mecanismo expresamente previsto en el artículo 75 del propio texto estatutario", porque, afirma, "es claro, y, por ende, difícilmente combatible, que nos encontramos ante un supuesto de alteración de la organización de los poderes de la Comunidad Autónoma" (CANO BUESO, J.: "La "anticipación electoral" como alternativa a la disolución parlamentaria". Revista Andaluza de Administración Pública, nº 7, 1991, págs. 97-98).
- <sup>7</sup> Para estos autores, aquella convocatoria electoral anticipada permitió "acabar con la situación de bloqueo político institucional vivida durante la IV Legislatura y caracterizada por la incapacidad o imposibilidad para lograr acuerdos con eficacia aritmética entre el partido en el Gobierno (PSOE) y alguna de las dos fuerzas posibles (PP y/o IU-LV-CA)"

(MONTABES PEREIRA, J. y OLVERA PORCEL, F.: "Gobierno y Administración en la Comunidad Autónoma de Andalucía". En PANIAGUA SOTO, J. L. (Ed.): "Gobierno y Administración en las Comunidades Autónomas. Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y País Vasco". Madrid: Tecnos, 2000, pág. 105).

A este respecto, se ha de recordar que según la distribución de escaños entre los Grupos Parlamentarios, el PSOE-A contaba con 45 escaños, el Grupo Parlamentario Popular con 41, IUCA con 20 y el Grupo Andalucista con 3.

<sup>8</sup> Entendido, como afirmara M. JIMÉNEZ DE PARGA, en tanto que "la solución que se da de hecho a los problemas políticos de un pueblo: a) Como tal solución efectiva, el régimen puede coincidir o no con el sistema de soluciones establecido por el derecho fundamental, por la Constitución. B) Como tal solución política, un régimen podrá valorarse siempre con normas jurídicas y con criterios morales" ("Los regímenes políticos contemporáneos". Madrid: Tecnos, 1983, pág. 63).

Por lo demás, en su opinión, la definición de un "régimen político" se obtiene a partir de la contestación a las que considera las "tres primeras preguntas": "¿quién manda en el régimen?, ¿cómo manda?, y ¿para qué manda?" ("Los regímenes políticos contemporáneos". *Op. cit.*, pág. 20).

<sup>9</sup> Vid. SÁINZ DE BUJANDA, F.: "Hacienda y Derecho", vol. I. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1975, y RODRÍGUEZ BEREIJO, A.: "El Presupuesto del Estado. Introducción al Derecho presupuestario", Madrid: Tecnos, 1970.

<sup>10</sup> MURILLO FERROL, F.: "La nueva economía política (notas deshilvanadas desde la perspectiva de la Ciencia política)". Hacienda Pública Española, n° 34, 1975, pág. 173.

<sup>11</sup> MARTÍN QUERALT, J.: "La Constitución española y el Derecho financiero". Hacienda Pública Española, n° 63, 1980, págs. 97-131.

<sup>12</sup> ALZAGA VILLAAMIL O.: "Comentario sistemático a la Constitución española". Madrid: Ediciones del Foro, 1978, pág. 437.

<sup>13</sup> CANO BUESO, J.: "El control de los Presupuestos por el Parlamento", en "I Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid: Parlamento y Presupuestos". Madrid: Asamblea de Madrid, 2002, pág. 204.

<sup>14</sup> B.O.E., n° 193, de 13 de agosto. Fto. Jco. 4°.

<sup>15</sup> PETOT, J.: "De la discussion budgétaire classique a l'essai de nouvelles procédures". En Revue de Science Financière. Cinquantième Année. 1958, pág. 299.

<sup>16</sup> Para K. LOEWENSTEIN, "no deja de tener cierta ironía que cuando Montesquieu visitó Inglaterra (1729-1731) malinterpretó fundamentalmente el orden constitucional británico entonces existente, al resaltar una separación entre el legislativo y el ejecutivo que virtualmente había desaparecido desde Guillermo III y Ana, y prácticamente desde la subida al Trono de la casa de Hannover" ("Teoría de la Constitución". Barcelona: Ariel, 1986, pág. 60).

<sup>17</sup> Afirma L. SÁNCHEZ AGESTA que "hoy todos estamos de acuerdo en que las descripciones de Montesquieu, Voltaire y el mismo Delolme fueron equivocadas", porque "realmente en Inglaterra no había una división de poder, sino una confusión de poder en que el ejecutivo encarnado en el Gabinete estaba compuesto de miembros del Parlamento y el Parlamento mismo quedaba estrechamente vinculado por la existencia de los partidos

a esos miembros del Gabinete", que resultaban ser los líderes de una mayoría que imponía sus criterios en el Parlamento. Pero, afirma, "de ese gran error y de sus interpretaciones y correcciones han nacido los diversos sistemas políticos en su concepción del poder ejecutivo" ("Poder ejecutivo y división de poderes". Revista Española de Derecho Constitucional. Vol.1, n° 3, septiembre-diciembre, 1981, pág. 13).

<sup>18</sup> En el Libro XI, Capítulo 6, afirma MONTESQUIEU que "no soy quien para examinar si los ingleses disfrutaban actualmente de esta libertad o no. Me basta decir que está establecida por sus leyes, y no busco más" ("Oeuvres complètes". Libro XI: "Des lois qui forment la liberté politique dans son rapport avec la constitution", Capítulo 6: "De la constitution d'Angleterre". Préface de Georges Vedel. Présentation et Notes de Daniel Oster. Paris: Aux Éditions du Seuil, 1964, pág. 590).

<sup>19</sup> Una obra que, como afirma M. GARCÍA PELAYO, tiene "un carácter polémico manifiesto dirigido contra el absolutismo", como también lo tienen "toda la serie de obras que se producen con ocasión de las luchas y controversias constitucionales en Norteamérica y en Europa, tales como las obras de Hamilton, Siéyes, Constant, etc.". ("Derecho constitucional comparado". Madrid: Alianza Editorial, 1987, pág. 27).

<sup>20</sup> En su formulación por este autor, el concepto "racional normativo" concibe la Constitución como "un complejo normativo establecido de una sola vez y en el que de una manera total, exhaustiva y sistemática se establecen las funciones fundamentales del Estado y se regulan los órganos, el ámbito de sus competencias y las relaciones entre ellos" (GARCÍA PELAYO, M.: "Derecho Constitucional comparado". *Op. cit.*, pág. 34).

<sup>21</sup> GARCÍA PELAYO, M.: "Derecho Constitucional comparado". *Op. cit.*, pág. 55.

<sup>22</sup> Sin embargo, atendiendo a las "fuerzas reales que existían" en Francia en el momento histórico en que Montesquieu formula su teoría de la separación de poderes, resulta suficientemente conocido el análisis de L. ALTHUSSER, para quien "es posible constatar que la nobleza gana (...) dos ventajas considerables" con la formulación del principio de separación de poderes, tal y como se institucionaliza por Montesquieu: de un lado, su configuración como "una fuerza política" a través de su integración en la Cámara alta y, de otro, "la garantía de que el monarca será protegido por el escudo de la nobleza frente a las revoluciones populares" ("Montesquieu. La politique et l'histoire". Paris: Presses Universitaires de France, 1959, pág. 100).

De este modo, afirma, debe ser rechazada la "ilusión de creer a Montesquieu el paladín, incluso disfrazado, de la causa de la burguesía que debía triunfar en la Revolución", pero, paradójicamente, durante el período pre-revolucionario, afirma, este "enemigo feudal del despotismo se convirtió en el héroe de todos los adversarios del orden establecido" (*Op. cit.*, págs. 114-115).

<sup>23</sup> GARCÍA PELAYO, M.: "Derecho Constitucional comparado". *Op. cit.*, pág. 39.

<sup>24</sup> GARCÍA PELAYO, M.: "Derecho Constitucional comparado". *Op. cit.*, pág. 155.

<sup>25</sup> Para K. LOEWENSTEIN, "la así llamada «separación de poderes» es "uno de los dogmas políticos más famosos que constituye el fundamento del constitucionalismo moderno" ("Teoría de la Constitución". *Op. cit.*, pág. 54).

<sup>26</sup> TROTABAS, L.: "Finances Publiques". Paris: Dalloz, 1964, pág. 21.



- 27 TROTABAS, L y COTTERET, J.-M.: "Finances Publiques". Quatrième édition. Paris: Dalloz. 1970, pág. 21.
- 28 A título de ejemplo, M. JIMÉNEZ DE PARGA afirma que "el régimen político inglés ha sido considerado durante mucho tiempo como la organización que todos los pueblos deberían imitar, como el sistema modelo. Todavía hoy la Gran Bretaña es respetada y, en cierto sentido, envidiada por otros países. La eficacia política y la libertad ciudadana se coordinan en aquellas islas, ciertamente, de forma maravillosa. Esta elevación a la categoría de arquetipo ha dificultado el conocimiento científico de la vida pública inglesa. Algunos intérpretes, como Montesquieu, vieron en Inglaterra lo que hubieran deseado tener en su patria, pero no lo que realmente existía. Por eso suele decirse que el sistema británico es «el más conocido en el extranjero y el peor conocido»" ("Los regímenes políticos contemporáneos". *Op. cit.*, pág. 272).
- 29 LOEWENSTEIN, K.: "Constituciones y Derecho constitucional en Oriente y Occidente". Revista de Estudios Políticos, nº 164, marzo-abril, 1969, pág. 8.
- 30 Esta afirmación de Hawgood era recogida por M. JIMÉNEZ DE PARGA en una obra que hace ya más de treinta años postulaba para el futuro una organización política y constitucional de sorprendente similitud con la que ha establecido el artículo 1.3º de la Constitución de 1978, a partir de su proclamación de la "Monarquía parlamentaria como forma política del Estado español" ("Las Monarquías europeas en el horizonte español". Madrid: Tecnos, 1966, pág. 40).
- 31 En su clásico estudio, F. TOMÁS Y VALIENTE sitúa la Constitución española de 1978 "dentro de la serie formada por las de 1812, 1869 y 1931". En su opinión, "ello no significa que existan grandes semejanzas literales entre la de 1978 y aquellas tres, ni que éstas o alguna de ellas haya cumplido la función de modelo a imitar en nuestros días, misión que más bien hay que atribuir, al menos en muchos campos, a la Constitución italiana de 1947 y a la Ley Fundamental de Bonn de 1949. Sin embargo, no es pequeña la influencia que la Constitución republicana ha ejercido en la actual, por ejemplo, en lo concerniente a lo que ahora es el Título VIII ("De la organización territorial del Estado") y entonces era el I ("Organización territorial del Estado"), o en lo relativo al Tribunal de Garantías Constitucionales -hoy Tribunal Constitucional-, o en aspectos singulares del Título III de la Constitución de 1931 en relación con el actual Título I ("De los derechos y deberes fundamentales"). De todos modos, lo que más importa destacar de la Constitución de 1978 al colocarla dentro de la serie antes citada es su origen y talante democráticos, que la hacen heredera y continuadora de la tradición, iniciada en Cádiz y prolongada en 1869, de un liberalismo radical, así como también del carácter democrático y potencialmente socializante de la Constitución republicana" ("La tradición jurídico-política de la Constitución española de 1978", en "Códigos y Constituciones (1808-1978)". Madrid: Alianza editorial, 1989, págs. 147-148).
- 32 Para M. GARCÍA PELAYO, la "gran época de florecimiento" del Derecho constitucional se desarrolla durante "el último tercio del siglo XIX", cuando se produce "una especie de unificación de la imagen jurídica del mundo", vinculada a la expansión del "sistema constitucional", de manera que a su "expansión cuantitativa" se une "la creencia de que tal

sistema representaba la fórmula definitiva de la convivencia política", porque era "una de las grandes y definitivas invenciones de la humanidad, efectiva y radicalmente vinculada al progreso y a la prosperidad de los pueblos, de manera que para todo Estado atrasado que pretendiera entrar en la esfera de la civilización, era inexcusable la implantación del régimen constitucional" ("Derecho constitucional comparado". *Op. cit.*, pág. 29).

- 33 En su opinión, la "crisis" de este "Derecho constitucional clásico" se consumará en el período de entreguerras, como resultado de múltiples factores, sustancialmente examinados en torno a lo que denomina "crisis de la legalidad" ("Derecho constitucional comparado". *Op. cit.*, págs. 67-78).
- 34 Sin ánimo de exhaustividad, desde una perspectiva "política", M. DUVERGER considera al Presupuesto como "el programa de acción del Gobierno" ("Finances Publiques". Paris: Presses Universitaires de France, 1963, pág. 246), mientras que, desde un punto de vista "financiero", L. PHILIP estima que "designa el documento que traduce un plan de acción en el ámbito financiero" ("Finances Publiques". Tome I. Les problèmes généraux des finances publiques et le budget". Paris: Ed. Cujas, 1975, pág. 165). Por su parte, desde una "perspectiva económica", F. NEUMARK lo define como "la recopilación sistemática a intervalos regulares de los cálculos de los gastos planeados para determinado período futuro -los cuales, en principio, tienen carácter obligatorio para el poder Ejecutivo- y de estimaciones de los recursos previstos para cubrir dichos gastos" ("Teoría y práctica de la técnica presupuestaria". En GERLOFF, W. y NEUMARK, F. (dirs.): "Tratado de finanzas". Tomo I. Buenos Aires: editorial El Ateneo, 1961, pág. 277), mientras en una perspectiva más omnicompreensiva, B. GRIZIOTTI afirma que constituye "el documento jurídico y contable en el que se indican los ingresos y los gastos del Estado correspondientes a un determinado período de tiempo (generalmente, un año)" ("Primi elementi di Scienza delle Finanze". Milan: Giuffrè, 1962, pág. 53). En fin, sin ánimo de agotar las posibles perspectivas desde las que en la actualidad se analiza el Presupuesto, en términos jurídico-financieros, A. RODRÍGUEZ BEREJO define al Presupuesto como "la expresión jurídica del plan financiero del Estado -esto es, el programa racional y ordenado de las necesidades del ente público y de los medios económicos con que cuenta para cubrirlos-" ("Introducción al estudio del Derecho Financiero". Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Hacienda, 1976, pág. 172).
- 35 EL BANNA, M.A.A.: "Le particularisme du pouvoir d'autorisation budgétaire". Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1968, pág. 38.

**1. La capacidad para “ordenar” la “recaudación de tributos” en los orígenes del “Estado constitucional”**

A FIRMAN L. Trotabas y J.M. Cotteret que la "palabra" y la "cosa" que denominamos Presupuesto, utilizadas en Francia por primera vez en el siglo XVIII, "proceden" de Inglaterra, donde, tomando del antiguo francés expresiones como "bouge", "bougette", "petit sac", etc., adquieren su "sentido financiero", al aludir a "la bolsa del Rey y el tesoro real que contiene"<sup>1</sup>.

El término Presupuesto, en efecto, tiene origen inglés, en la misma medida en que, afirma L. Trotabas, allí se "inspiraron" también las "instituciones políticas" francesas que surgen con posterioridad a la Revolución, dado que este concepto se encuentra indisolublemente unido a la autorización de los ingresos y de los gastos públicos, caracteres que no estaban presentes en las "instituciones financieras" del Antiguo Régimen. Inglaterra, afirma, es la "inspiradora", a la vez, de las "instituciones políticas" y de las "instituciones financieras" francesas a partir del siglo XVIII, de manera que ese "origen común y paralelo" pone de manifiesto, en su opinión, "el carácter político de las finanzas públicas", por lo que antes de estudiar "la formación de las instituciones financieras francesas y su evolución" estima "necesario" conocer cómo surgió el "derecho presupuestario" en las Islas, de donde lo ha recibido Francia<sup>2</sup>.

Unas "instituciones financieras" que tienen como "base" el principio de "consentimiento del impuesto" por los representantes de los contribuyentes, de modo que el "peculiar" desarrollo que tiene en Inglaterra "la idea de autorización" hará que se "formen paralela y solidariamente" unas y otras instituciones, al final de una larga "prueba de fuerza" entre el poder real y el Parlamento que tiene como resultado la aparición del "derecho presupuestario inglés", al consagrar en favor del Parlamento "el poder de otorgar una autorización presupuestaria total"<sup>3</sup>.

De modo que, en general, suele ser común considerar que el nacimiento del Presupuesto exige como premisa fundamental la superación de la "Hacienda patrimonial", propia del feudalismo, donde, al no existir una distinción entre el patrimonio regio y el erario público, no existe "interés público". La existencia de éste implica que únicamente cuando el poder político responde a la aspiración de posibilitar económicamente "el cumplimiento de los fines" de la comunidad<sup>4</sup>, se pueda identificar la realización de las "dos operaciones" fundamentales propias de las finanzas en una "Hacienda monetaria", caracterizadas por E. Morselli como aquella que sirve para poner a la inmediata disposición del Estado (o de otro ente público) la riqueza que va a servir para el cumplimiento de los fines ("ingresos públicos") y, por otro lado, aquella a través de la cual se aplica el ingreso a los fines mismos ("gasto público")<sup>5</sup>.

Desde luego, en los antiguos imperios de Oriente y en el Egipto antiguo existe una "Hacienda patrimonial", donde la Hacienda Pública se confunde con la "hacienda personal del dominador", y cuyo contenido económico, derivado de los ingresos públicos que percibe, encuentra su fundamento y legitimación en una "razón de dominio directo o *dominio eminente*", de ahí que la obligación de contribuir se caracterice por la nota de la "servidumbre" personal en favor del soberano. Pero, en tales supuestos, no estamos ante ningún tipo de "legitimación de intereses públicos", característica propia, afirma E. Morselli, en el "aspecto racional", de la "Hacienda monetaria" del "Estado constitucional"<sup>6</sup>.

En el modelo de organización política de la ciudad-Estado de Atenas se encontrarían, desde el punto de vista del autor precitado, "los primeros albores de una Hacienda ordenada inspirada esencialmente en el principio de los intereses públicos", donde la imposición no proviene de la relación de servidumbre sino "del bien colectivo confiado al cuidado del Estado"<sup>7</sup>. Pero, como ha demostrado R. Carande, la obligación de pagar impuestos directos "no se compagina" con la idea de República que tienen los griegos, de ahí que estas contribuciones –salvo bajo el dominio de los tiranos–, fueran siempre voluntarias. Precisamente en tal contexto se origina la conexión entre "tiranía y universalidad del impuesto", difundida y compartida por otros pueblos –como es el caso del carácter extraordinario reconocido al "*tributum ex censu*" en Roma– y que, "con características propias, impera a lo largo de la Edad Media", llegando a dejar sus huellas, incluso, en el

pensamiento de Montesquieu, si bien en los orígenes del "Estado constitucional" terminará por ser borrada<sup>8</sup>.

De hecho, la transformación acaecida en el Estado moderno, desde unos tributos voluntarios y temporales a "verdaderos impuestos –obligatorios y permanentes–", expresa la vinculación con este modelo de organización política del concepto de "soberanía financiera", definida por F. Sáinz de Bujanda como "capacidad necesaria para ordenar los gastos e ingresos con independencia y por encima de cualquier otro poder"<sup>9</sup>.

Por lo demás, el tránsito desde el simple consentimiento de los tributos por las Asambleas estamentales hasta la aprobación de los mismos –lo que lleva consigo el control de su empleo, como términos que definen el Presupuesto "moderno", a partir del cual se desarrollará su vinculación con el "Estado constitucional"–, pone de manifiesto la "conexión histórica" entre el desarrollo de las "instituciones políticas" y las "instituciones financieras" e, incluso, como afirma D. Jesch, permite concretar la potestad financiera del Parlamento como el "fundamento de la potestad legislativa", habida cuenta que la separación actualmente vigente entre legislación impositiva a largo plazo y ley anual presupuestaria "careció de relevancia política y jurídica en tanto los impuestos eran establecidos periódicamente"<sup>10</sup>.

Esta conexión histórica entre unas instituciones y otras exige que se dedique un mínimo de atención a la evolución constitucional británica, no sólo porque sea en Gran Bretaña donde se suele situar comúnmente el origen del Presupuesto, como antes se afirmaba, sino también y, fundamentalmente, porque, como se ha puesto de manifiesto con anterioridad, a lo largo del tiempo la evolución política y constitucional inglesa se ha tomado como "modelo" para el constitucionalismo occidental, de modo que sus "instituciones políticas" y, en consecuencia, sus "instituciones financieras", han sido el punto de referencia a lo largo de todo el proceso de instauración y consolidación del "Estado constitucional" en el Occidente político.

Hasta el punto que, como ha señalado M. García Pelayo, "no hay constitución que haya tenido una influencia tan grande en la formación del Derecho constitucional liberal como la constitución británica". Su peso, afirma, se hace notar no sólo "en el aspecto del Derecho positivo", sino también "en el de la teoría y de la técnica jurídico-constitucionales", hasta el extremo de que "trazar sus influencias en este aspecto equivaldría a escribir una historia del liberalismo y del Derecho constitucional moderno"<sup>11</sup>.

a) La atribución al Parlamento de la capacidad para "ordenar" la "recaudación de tributos"

Sin embargo, la aparición y posterior consolidación del "Estado constitucional" en el continente europeo y en Gran Bretaña han seguido, cronológica e históricamente, rumbos tan distintos que el mismo autor precitado ha podido afirmar que estamos ante dos "formas" en que "el Estado moderno se despliega": la "forma absolutista", desarrollada en los países de la Europa occidental continental y que proviene de la "aniquilación" de la forma política conocida con el nombre de "constitución estamental", y la "forma que, sin intermedio absolutista", pasa de la "constitución estamental" al "parlamentarismo", cuyo ejemplo más significativo es Inglaterra<sup>12</sup>.

Un "Estado constitucional" que se define, como afirmara A. Posada, por su "alcance histórico específico", en tanto que con tal expresión se alude, de modo especial, "a los Estados de un cierto período del proceso político general", y que, además, tiene una "especial significación jurídica", la del "sistema político de gobierno constitucional" que surge de los procesos revolucionarios que inician la vida pública moderna, de modo que no sólo constituye una "derivación natural" del fenómeno característico de las Constituciones, sino que, sobre todo, designa "el régimen político" de un grupo de Estados, los "Estados constitucionales", en un período histórico concreto, el moderno y el contemporáneo. Unos "Estados constitucionales" definidos como aquellos en los que "su idea, su funcionamiento, su estructura y el régimen de su vida se concretan, de ordinario, en una Constitución o en documentos y normas -costumbres, usos- a las que se atribuye el valor de constitucionales"<sup>13</sup>.

Este "constitucionalismo moderno"<sup>14</sup>, que surge en ese momento histórico concreto del "proceso político general", se considera, en términos amplios, un "producto de la ideología liberal"<sup>15</sup>, o, más detalladamente, influido en su proceso de elaboración, según el minucioso análisis desarrollado por C. J. Friedrich, por una serie de "filosofías generales", como el liberalismo, el racionalismo y el individualismo, pero también vinculado al industrialismo<sup>16</sup> y precedido, en el mundo occidental, de los procesos de unificación nacional<sup>17</sup>.

Un constitucionalismo que tiene como punto de partida el "principio democrático de que es el pueblo quien (se) establece la propia Constitución",

y en el que, para precisar "su auténtico significado", como afirma P. De Vega, es preciso tomar en consideración que la "esencia, el sentido y la finalidad última de todo el constitucionalismo responden a la idea liberal". De hecho, en virtud del principio liberal el constitucionalismo "se configura como sistema de garantías", lo que explica, en su opinión, que "tanto en América como en Francia, la aprobación de las Declaraciones de Derechos precediera en el tiempo a la aprobación de los textos constitucionales"<sup>18</sup>.

Precisamente, será el artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano quien proclamará de forma solemne el principio de separación de poderes como elemento nuclear del "Estado constitucional", al establecer que "una sociedad en la que no está asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes, carece de Constitución", remitiéndonos, en opinión de F. Rubio Llorente, a la "idea primigenia" de Constitución<sup>19</sup> y constituyéndose, en opinión de E. Aja, en el "símbolo más acabado" de una concreta "tipología" de las constituciones<sup>20</sup>.

Desde luego, a partir de la formulación de Montesquieu -no siempre interpretada en los mismos términos<sup>21</sup>-, tiene lugar, inicialmente, el desarrollo de dos modelos de "gobierno constitucional" a ambos lados del Atlántico, demostrando, como singularidad de la formulación, su "vocación de validez universal", en tanto que proporciona un modelo racional donde se sistematizan -según los métodos de las "Regula Philosophandi de Newton"-, los elementos provenientes de la "observación empírica" de la "constitución inglesa" de la época, considerando el funcionamiento de los poderes estatales como una contraposición de fuerzas cuya resultante es "la libertad individual"<sup>22</sup>.

Estamos, efectivamente, ante un "dogma", en el que, según resulta comúnmente admitido, corresponde a J. Locke el honor de ser considerado su iniciador, pues, "interpretando retrospectivamente el resultado de la Glorious Revolution, lo proyectó como conjunto de reglas válidas para el futuro" y, en opinión de K. Loewenstein, en "una operación gigantesca, seccionó el todopoderoso Leviatán del poder estatal en diferentes segmentos funcionales, quebrando así de una vez para siempre su poder"<sup>23</sup>.

De hecho, analizando la realidad política británica de su época, donde la burguesía, como afirma E. Gómez Arboleya, "ha triunfado en el Estado gracias a su laboriosidad", encarnando en sí misma la triada de "libertad-trabajo-propiedad"<sup>24</sup>, Locke considera que la unión de los hombres en una

sociedad política responde a la consideración de que la "única función" de la autoridad es la garantía de "la ley de la libertad", de donde deriva, de un lado, su teoría de la división de poderes, pero, de otro, su "teoría de la propiedad" como "contenido sustancial de la vida en común"<sup>25</sup>.

Porque para J. Locke, la comprensión correcta del "Poder Político" y su deducción "de lo que fue su origen", exige partir de "la condición natural de los hombres, esto es, un estado de perfecta libertad de ordenar sus acciones, de disponer de sus bienes y de sus personas como quieran en los límites de la Ley de la Naturaleza, sin pedir autorización a ningún otro hombre ni depender de su Voluntad". En última instancia, se trataba de "una situación también de igualdad, donde todo Poder y toda Autoridad son recíprocos, al no tener nadie más que los otros"<sup>26</sup>, por lo que, para A.J. Simmons, "la teoría de la apropiación" de Locke únicamente es "relevante o aplicable en condiciones prepolíticas o apolíticas"<sup>27</sup>.

Desde estas premisas, para J. Locke el fundamento del origen de la sociedad civil no puede encontrarse, afirma, sino en "el propio consentimiento de sus miembros", considerados "por naturaleza" igualmente libres e iguales pero, en todo caso, sin que la prestación de este consentimiento suponga una alienación total de sus derechos, pues "el fin último que conduce a los Hombres a unirse en la Comunidad, y a someterse a sí mismos al Gobierno, es la Preservación de su Propiedad"<sup>28</sup>.

En el tránsito a la sociedad civil, los derechos naturales se convierten en "derechos de propiedad civil (legal)", garantizados por la sociedad a cada ciudadano y, en este sentido, en opinión de A.J. Simmons, la teoría lockiana de la apropiación, en tanto que presupone la consideración de que el hombre es esencialmente propietario, conduce a una construcción de la sociedad civil a través del consentimiento, aunque éste vaya unido a la "unión de posesiones" antes divididas, formando un territorio, el territorio del Estado, cuyo gobierno recibe, mediante el pacto entre los individuos, la aportación de un conjunto limitado de derechos sobre la tierra<sup>29</sup>.

De ahí que en la teoría de J. Locke la propiedad no se identifique, exclusivamente, con la posesión territorial, sino que, inaugurando un nuevo significado, afirma E. Gómez Arboleya, es todo lo que "deriva de la libertad y del trabajo"<sup>30</sup>, considerando a éste último, como expone A.J. Simmons, la "causa única" de los "originarios" derechos de propiedad exclusivos, el medio a través del cual aquello que no tiene dueño puede ser poseído, en

tanto que en la teoría de J. Locke la "propiedad" no es sólo un derecho o un conjunto de derechos sobre determinados bienes u objetos sino, ante todo, un "derecho moral", aquello a lo que un individuo "tiene derecho"<sup>31</sup>.

Un concepto de propiedad que prevalece, incluso, frente al "poder supremo", el legislativo, puesto que no existe, a juicio de J. Locke, un poder "aún más alto" que el de dictar leyes<sup>32</sup>, de ahí que, en el Capítulo 11 del Segundo Tratado, bajo el único título "Del alcance del poder legislativo", exponga una serie de limitaciones a tal "poder supremo", ya que, en última instancia, por encima del legislador se encuentran las leyes de la naturaleza.

Estas limitaciones consisten, en primer término, afirma J. Locke, en que "el poder supremo no puede apropiarse de parte alguna de la propiedad de un hombre, sin el consentimiento de éste", por lo que aquél tiene el poder de hacer las leyes para regular la propiedad entre los súbditos, pero nunca puede tener "el poder de tomar para sí mismo, ni total ni parcialmente, la propiedad de los súbditos sin el consentimiento de éstos" y, en este sentido, una vez constatada la necesidad de los gastos públicos para el sostenimiento de la comunidad política, afirma que quienes participan de la protección de ésta deben contribuir al sostenimiento aquéllos.

Pero aun en este caso será preciso el consentimiento previo de los súbditos, pues "todo aquél que reclame el poder de cargar impuestos al pueblo y de recaudarlos por propia autoridad, estará violando la ley fundamental de la propiedad, y estará también subvirtiendo los fines del gobierno".

Asimismo, en tanto que el poder legislativo se encuentra limitado por la propiedad y la libertad de los individuos, la garantía de tales derechos exige que el poder legislativo actúe a través de "leyes promulgadas y establecidas, que no han de variarse en casos particulares", es decir, por leyes públicas, generales y abstractas<sup>33</sup>.

De este concepto de ley derivará, precisamente, la existencia de un poder ejecutivo definido por la "función de ejecución" pues, en tanto que las leyes tienen una vigencia "constante y duradera", requieren ser ejecutadas "sin interrupción", de ahí que sea necesario un poder "que esté siempre en activo y que vigile la puesta en práctica de esas leyes y la aplicación de las mismas", de donde deriva, en última instancia, la exigencia de que "los poderes legislativo y ejecutivo deban estar separados".

Por lo demás, como resulta conocido, la ordenación del poder político del Estado se completa por J. Locke a través del que denomina "poder

*federativo*", entendido como el "poder de hacer la guerra y la paz, de establecer ligas y alianzas, y de realizar tratos con todas las personas y comunidades fuera del Estado". Sin embargo, frente a la exigencia de una separación orgánica entre el Ejecutivo y el Legislativo, en su concepción los poderes ejecutivo y federativo, aunque "funcionalmente diferentes", poseen una identidad orgánica, por cuanto que, a su juicio, la naturaleza de sus funciones impone que estén "siempre unidos"<sup>34</sup>.

En todo caso, la vinculación de la teoría lockiana con la realidad política inglesa del momento dará lugar al reconocimiento de cierta autonomía a la prerrogativa del Monarca que, a juicio de J. Locke, constituye un "poder de actuar a discreción para el bien público, sin hacerlo conforme a lo prescrito por la ley y aun en contra de ella en ciertos casos"<sup>35</sup>, de tal modo que es entendido como "un poder arbitrario", aunque, en todo momento, debe estar orientado a procurar el bien del pueblo, es decir, dirigido, como el resto de los poderes del Estado, a la preservación de la libertad y de la propiedad.

Esa vinculación entre la realidad política inglesa de la época y los "Dos Tratados sobre el Gobierno", tal como ha sido apreciada en algunas ocasiones, ha llevado, incluso, a que, como subraya W. Ebenstein, la obra de J. Locke haya sido frecuentemente censurada, al ser considerada como una "mera apología para los victoriosos whigs en la Revolución de 1688", dado que "un tratado político que esté sumergido en los problemas de su época nunca puede ascender del nivel de un panfleto de partido".

Desde luego, afirma, los "Dos Tratados sobre el Gobierno" no podían haber sido escritos sino por un hombre con "el interés y la experiencia práctica de Locke", una destreza que había quedado patente en su participación en la elaboración de las "Fundamental Orders of Carolina" (1669) y en su experiencia en el exilio en Holanda, donde reforzó su determinación de ayudar a Inglaterra "a librarse del gobierno antiliberal de Carlos II y, más tarde, del oscurantismo despótico de Jacobo II"<sup>36</sup>.

Sin embargo, fue Montesquieu quien atribuyó a la separación técnica de las funciones y a su atribución a diferentes órganos estatales el valor ideológico que corresponde a esta teoría "como salvaguardia de la libertad de los súbditos"<sup>37</sup>, de tal modo que, en opinión de M. García Pelayo, si bien la división de poderes, entendida en su sentido más amplio y genérico, es decir, "entre las partes que componen un sistema político", ha sido una "constante de la praxis y de la teoría política de todo tiempo", a partir de Montesquieu

se convierte en un "dogma" para el Derecho constitucional de la época liberal, siendo considerada como algo "cualitativamente distinto" de las posibles formulaciones anteriores, en tanto que "cualitativamente nuevo"<sup>38</sup>.

En efecto, como resulta conocido, la separación de poderes constituye el elemento básico de "la constitución fundamental del gobierno" que, para Montesquieu, asegura la "libertad política" de los ciudadanos. Una libertad definida como "poder hacer lo que se debe querer" y "no estar obligado a hacer lo que no se debe querer", de manera que, en definitiva, es "el derecho de hacer todo lo que las leyes permiten"<sup>39</sup>. La "libertad política", afirma, depende de "la tranquilidad de espíritu que nace de la opinión que tiene cada uno de su seguridad"<sup>40</sup>, por lo que sólo se puede encontrar en los "gobiernos moderados" y en los "Estados moderados", aunque en éstos no siempre, sino tan sólo cuando no se "abusa" del poder, de manera que para que eso no ocurra "es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder"<sup>41</sup>.

En esta lógica, estudia en dos Libros diferentes "las leyes que dan lugar a la libertad política en su relación con la constitución" (Libro XI) y aquellas otras "leyes que dan lugar a la libertad política en su relación con el ciudadano" (Libro XII), pero, inmediatamente a continuación, dentro de esta "Segunda Parte" —en la que también estudia "las leyes en relación con la fuerza defensiva", en el Libro IX, y "las leyes en relación con la fuerza ofensiva", en el Libro X—, analiza en el Libro XIII "las relaciones que tienen la recaudación de tributos y la cuantía de las rentas públicas con la libertad".

La sistemática seguida por Montesquieu en el análisis de los temas que agrupa en esta "Segunda Parte" parece desprender la sensación de que en ella se analiza el núcleo básico de órganos, instituciones y relaciones que estructuran un Estado<sup>42</sup>, de modo que si éste es, como afirmaríamos ahora, un "Estado constitucional", específicamente ha de articular sus poderes tal y como se contempla en el famoso Capítulo sexto. En este sentido, probablemente podría afirmarse que, en su ánimo, si la "constitución" de un país asegura su "libertad política", del mismo modo se dirige a esa finalidad una determinada forma de establecer la "recaudación de tributos", cuya sola existencia, por otra parte, tiene relación directa con la propia libertad.

En todo caso, Montesquieu afirma en el primer Capítulo del Libro XII que si del análisis de la relación entre "libertad política" y "constitución" se deduce que aquélla "se basa en una cierta distribución de los tres poderes", del estudio de la "libertad política" en su relación con "el ciudadano" se

desprende su entendimiento como "la seguridad, o (en) la opinión que cada uno tiene de su seguridad", porque puede ocurrir "que la constitución sea libre y que el ciudadano no lo sea", y al contrario, estando en el primer caso ante una "constitución (...) libre de derecho, pero no de hecho", mientras que en el segundo "el ciudadano será libre de hecho, pero no de derecho".

Porque en su relación con la "constitución", afirma, la libertad se produce únicamente por "las disposiciones de las leyes, incluidas las leyes fundamentales", pero en su relación con "el ciudadano" pueden "hacerla nacer" un conjunto amplio de factores, entre los que menciona "las costumbres", "los hábitos" y "los ejemplos recibidos", mientras que pueden "favorecerla", afirma, "ciertas leyes civiles", a cuyo estudio dedica el presente Libro, máxime cuando, en su opinión, son estas "leyes particulares" las que, "en cada constitución, pueden ayudar o lastimar el principio de la libertad"<sup>43</sup>.

Pues bien, como es sabido, para Montesquieu, si hay una nación en el mundo que tiene por "objeto directo" de su "constitución la libertad política, esa es Inglaterra, a la que dedica su famoso Capítulo sexto, tratando de encontrar "la libertad política en (su) constitución"<sup>44</sup>, una "idea" de "gobierno político" que los ingleses "han tomado" de "los germanos", un "bello sistema que ha sido encontrado en los bosques"<sup>45</sup>.

Las demás Monarquías "que conocemos", afirma, no tienen por "objeto directo" la libertad, como ésta, sino que aspiran tan sólo a "la gloria de los ciudadanos, del Estado y del príncipe", aunque de esta aspiración pueda resultar un "espíritu de libertad" que, en tales Estados, "puede dar lugar a tan grandes cosas, y puede contribuir tanto a la felicidad como la misma libertad", pero los tres poderes no están "distribuidos ni fundidos" según el "modelo" que describe, sino que en cada uno de ellos existe una distribución de poderes "particular", en virtud de la cual "se aproximan más o menos a la libertad política", de modo que si no se aproximan a ella "la monarquía degeneraría en despotismo"<sup>46</sup>.

Para describir ese "modelo", como es conocido, parte de la afirmación de que "en cada Estado" hay "tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho de gentes y el poder ejecutivo de las que dependen del derecho civil".

Mediante el "poder legislativo", afirma, "el príncipe o el magistrado hace las leyes para un tiempo o para siempre, y modifica o deroga las

existentes". Por el segundo, "hace la guerra y la paz, envía o recibe embajadores, establece la seguridad, previene las invasiones". A través del tercero, "castiga los crímenes o juzga las diferencias entre particulares". A este último lo denomina "poder de juzgar", mientras llama al anterior, "simplemente el poder ejecutivo del Estado".

A partir de esta asignación de funciones a los diferentes poderes, Montesquieu establece la necesidad de su separación, especificando las distintas consecuencias a que daría lugar la unión entre algunos de ellos.

De este modo, afirma, cuando el poder legislativo "está unido al poder ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados, no hay libertad porque se puede temer que el monarca o el senado hagan leyes tiránicas para hacerlas cumplir tiránicamente". Pero "tampoco hay libertad" si el poder de juzgar no está separado del legislativo ni del ejecutivo. En el primer sentido, "el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario", pues "el juez sería al mismo tiempo legislador", pero si va unido al segundo, "el juez podría tener la fuerza de un opresor".

Sin embargo, la más dañina de todas las posibles confusiones sería aquella en que "el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales o de nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los crímenes o las diferencias entre particulares". En este caso, "todo estaría perdido"<sup>47</sup>.

Pero si tales posibles confusiones de unos en otros son rechazadas expresamente por el autor, no ocurre del mismo modo con alguna específica atribución del poder de juzgar al poder legislativo, porque si bien "en general, el poder de juzgar no debe estar unido a ninguna parte del legislativo", existen "tres excepciones, basadas en el interés particular del que ha de ser juzgado".

Porque "los grandes están siempre expuestos a la envidia, y si fueran juzgados por el pueblo, podrían estar en peligro", y, además, no serían juzgados por sus iguales, "privilegio que tiene hasta el menor de los ciudadanos en un Estado libre". De ahí que, afirma Montesquieu, los nobles hayan de ser "citados ante la parte del cuerpo legislativo compuesta por nobles, y no ante los tribunales ordinarios de la nación".

Del mismo modo ha de ocurrir en los supuestos en que a esa "parte del cuerpo legislativo", como "autoridad suprema", le corresponda "moderar la ley en favor de la ley misma, pronunciándose con menos rigor que ella",



cuando la ley, que es "clarividente y ciega" a la vez, fuera, en ciertos casos, "demasiado rigurosa".

Una situación que también debería reproducirse en aquellos supuestos en que "algún ciudadano violara los derechos del pueblo en los asuntos públicos", cometiendo delitos que "los magistrados no supieran o no quisieran castigar". En tales supuestos, dado que el poder legislativo "no puede juzgar", y menos aun en este caso en que representa "la parte interesada, que es el pueblo", y como tampoco puede "rebajarse" ante los tribunales de la ley, "que son inferiores" y que, por lo demás, están compuestos por "personas pertenecientes al pueblo, como ella", resulta necesario, afirma, "para conservar la dignidad del pueblo y la seguridad del particular", que "la parte legislativa del pueblo acuse ante la parte legislativa de los nobles, que no tiene los mismos intereses ni las mismas pasiones"<sup>48</sup>.

En cualquier caso, el poder de juzgar, "tan terrible entre los hombres", no debe darse a un "senado permanente", sino que debe ser ejercido por "personas del pueblo", nombradas en ciertas épocas del año "de la manera prescrita por la ley, para formar un tribunal que sólo dure el tiempo que la necesidad lo requiera". De este modo, este poder llega a ser "invisible y nulo", al no estar ligado a determinado "estado" o "profesión", porque al no estar los jueces "permanentemente a la vista, se teme a la magistratura pero no a los magistrados".

Sin embargo, si los Tribunales no deben ser fijos, sí deben serlo las sentencias, "hasta el punto de que no sean más que un texto preciso de la ley", porque si fueran "una opinión particular del juez, se viviría en la sociedad sin saber con exactitud los compromisos contraídos" con ella<sup>49</sup>. En su opinión, "los jueces de la nación no son (...) más que la boca que pronuncia las palabras de la ley, seres inanimados que no pueden moderar ni la fuerza ni el rigor" de las leyes<sup>50</sup>.

Los otros dos poderes podrían darse "a magistrados o a cuerpos permanentes porque no se ejercen sobre ningún particular, siendo, el uno, la voluntad general del Estado, y el otro, la ejecución de esta voluntad general"<sup>51</sup>.

En efecto, al ser este poder de juzgar, "en cierto modo, nulo", sólo quedan los otros dos, que necesitan "un poder regulador para atemperarlos", siendo "la parte del cuerpo legislativo compuesta por los nobles", afirma, "muy propia" para ello<sup>52</sup>.

El poder ejecutivo "debe estar en manos de un monarca, porque esta parte del gobierno que necesita casi siempre de una acción rápida, está mejor administrada por una persona que por varias", mientras que las cosas concernientes al poder legislativo "a menudo están mejor ordenadas por varios que por uno sólo".

Un monarca que es condición para la existencia de la libertad, porque si no existiera "y se confiara el poder ejecutivo a cierto número de personas extraídas del cuerpo legislativo, no habría libertad, porque los dos poderes estarían unidos", al participar las mismas personas en uno y en otro, y un monarca que "tiene derecho" a "frenar las maniobras del cuerpo legislativo", ya que, en caso contrario, el "cuerpo legislativo" podría "atribuirse todo el poder imaginable", aniquilando a los demás poderes.

Un "cuerpo legislativo" que ha de reunirse en asamblea sin que pase un espacio de tiempo considerable, pero que es "inútil" que esté siempre reunido. En el primer sentido, no habría libertad porque o bien no existirían resoluciones legislativas, en cuyo caso "el Estado caería en la anarquía", o tales resoluciones serían tomadas por el poder ejecutivo, que "llegaría a ser absoluto". Por otro lado, la reunión permanente del "cuerpo legislativo" sería algo "incómodo para los representantes" y, además, "ocuparía demasiado al poder ejecutivo", que no pensaría en ejecutar sino en defender sus prerrogativas y su derecho a ejecutar.

Pero tampoco debe el "cuerpo legislativo" reunirse "por sí mismo", pues se supone que "un cuerpo" no tiene voluntad más que cuando está reunido en asamblea, e, incluso, si tuviera derecho "a prorrogarse a sí mismo", podría ocurrir que no se prorrogase nunca, lo que estima "peligroso" en el caso de que quisiera "atentar contra el poder ejecutivo". En fin, para Montesquieu también "hay momentos más convenientes que otros para la asamblea del cuerpo legislativo", por lo que es preciso que el poder ejecutivo "regule el momento de la reunión y la duración de dichas asambleas, según las circunstancias que él conoce"<sup>53</sup>.

Sin embargo, el poder legislativo "no es preciso" que disponga de "la facultad de frenar al poder ejecutivo", pues es "inútil" limitar la ejecución, que "tiene sus límites por naturaleza", cuando, además, "el poder ejecutivo se ejerce siempre sobre cosas momentáneas", aunque este poder legislativo, en un "Estado libre", no sólo tiene el derecho sino también el deber de "examinar" cómo son ejecutadas las leyes que ha elaborado, si bien

cualquiera que sea este examen, "no debe tener el poder de juzgar a la persona ni en consecuencia la conducta del que ejecuta", ya que tal persona debe ser "sagrada, porque, como es necesaria al estado para que el cuerpo legislativo no se haga tiránico, en el momento en que sea acusado o juzgado no habría libertad"<sup>54</sup>.

No se puede olvidar que estamos ante una de las tres posibles "clases de gobierno" que analiza Montesquieu, el "gobierno monárquico", aquél en que "gobierna uno sólo pero mediante leyes fijas y establecidas"<sup>55</sup>, cuya "naturaleza" está constituida por "los poderes intermedios, subordinados y dependientes".

Un gobierno en que el príncipe "es la fuente de todo poder político y civil", pero en el que tales "poderes intermedios" —en tanto que a través de ellos "fluye el poder"—, aseguran la existencia de "leyes fundamentales" y evitan que no exista más que "la voluntad caprichosa y momentánea de uno sólo".

De esos "poderes intermedios", el más "natural" es el de la nobleza, que forma parte, de alguna manera, de "la esencia de la monarquía", cuya "máxima fundamental" es la de que "sin monarca no hay nobleza; sin nobleza no hay monarca", sino despotismo. Por ello, si se abolieran sus "prerrogativas", así como las del clero, la nobleza y las ciudades, "pronto tendríamos un estado popular o un estado despótico"<sup>56</sup>.

Porque hay "siempre" en los Estados, afirma, "personas distinguidas por el nacimiento, las riquezas o los honores", que si estuvieran "confundidas entre el pueblo" y no tuvieran más que "una voz" como los demás, "la libertad común sería su esclavitud", y no tendrían ningún interés en defenderla, ya que "la mayor parte de las decisiones irían en contra suya". Por tanto, su participación en la legislación ha de ser "proporcionada a las demás ventajas que tienen en el Estado", lo cual ocurrirá "si forman un cuerpo que tenga derecho a frenar las maniobras del pueblo de igual forma que el pueblo tiene derecho a frenar las suyas".

Por ello, el poder legislativo se confía a este "cuerpo de nobles" y al "cuerpo que sea elegido para representar al pueblo", de manera que "cada uno de ellos se reunirá y deliberará con independencia del otro", ambos con objetivos e intereses separados<sup>57</sup>.

Sin embargo, dado que en un "Estado libre" todo hombre, considerado como poseedor de un alma libre, "debe gobernarse por sí mismo, sería

preciso que el pueblo en cuerpo" desempeñara este poder. Sin embargo, para Montesquieu, esto es "imposible" en los grandes Estados, y como está sujeto a muchos "inconvenientes" en los pequeños, el pueblo "deberá realizar por medio de sus representantes todo lo que no puede hacer por sí mismo".

Unos representantes que no es necesario que provengan del "cuerpo de la nación, sino que conviene que, en cada lugar principal, los habitantes elijan un representante", procedimiento que tiene la "gran ventaja" de que tales representantes poseen "capacidad para discutir los asuntos", cuando el pueblo no está preparado para ello, lo que constituye "uno de los grandes inconvenientes de la democracia".

De manera que cuando los representantes han recibido de quienes los eligieron unas "instrucciones generales", no es necesario que reciban "instrucciones particulares" sobre cada asunto, aunque de esta manera "la palabra de los diputados sería más propiamente la expresión de la voz de la nación". Sin embargo, esta práctica llevaría a "infinitas dilaciones, haría a cada diputado dueño de los demás y, en los momentos más apremiantes, toda la fuerza de la nación podría ser frenada por un capricho".

Por ello, todos los ciudadanos de los diferentes distritos "deben tener derecho a hacer oír su voz para elegir al representante", excepto aquellos que se encuentren "en tal estado de bajeza que se pueda considerar que carecen de voluntad propia"<sup>58</sup>.

Pero el pueblo "no debe entrar en el gobierno nada más que para elegir a sus representantes", y no para tomar "resoluciones activas, que requerirían cierta ejecución", de lo que es "totalmente incapaz". Tampoco el "cuerpo representante" debe ser elegido para tomar "alguna resolución activa", porque "no lo haría bien", sino "para elaborar leyes o para ver si se han ejecutado bien las que ha elaborado", algo que no sólo puede realizar "muy bien", sino que nada puede realizar "mejor"<sup>59</sup>.

En todo caso, monarca y "cuerpo legislativo" se relacionan en función de sus respectivas facultades de "estatuir" y de "impedir", denominando Montesquieu "facultad de estatuir" al "derecho de ordenar por sí mismo o de corregir lo que ha sido ordenado por otro" y "facultad de impedir" al "derecho de anular una resolución tomada por otro", de manera que aunque aquél que tiene "la facultad de impedir puede tener también el derecho de aprobar", esta aprobación no es más que "una declaración de que no hace uso de su facultad de impedir, y se deriva de esta misma facultad"<sup>60</sup>.

De este modo, el poder ejecutivo "debe tomar parte en la legislación en virtud de su facultad de impedir", porque, en caso contrario, "pronto se vería despojado de sus prerrogativas", pero si "participa en la legislación, el ejecutivo se perderá igualmente". En este sentido, si el monarca participara en la legislación "en virtud de su facultad de estatuir, tampoco habría libertad", pero como le es "necesario" participar en la legislación "para defenderse, tendrá que hacerlo en virtud de su facultad de impedir". Además, el poder ejecutivo "no sabría entrar en el debate de los asuntos" y, además, ni siquiera "es necesario que proponga", dado que "pudiendo siempre desautorizar" las resoluciones, "puede rechazar las decisiones de las propuestas que hubiera deseado que no se hicieran"<sup>61</sup>.

Así descritos los diferentes poderes, su composición y las relaciones entre ellos, afirma Montesquieu que esta es "la constitución fundamental del gobierno" de que viene hablando. El "cuerpo legislativo", afirma, "está compuesto de dos partes, cada una de las cuales encadenará a la otra por su mutua facultad de impedir. Las dos estarán enlazadas por el poder ejecutivo que lo estará a su vez por el legislativo". De este modo, los tres poderes habrían de "permanecer en reposo o inacción", pero, "como por el movimiento necesario de las cosas, están obligados a moverse, se verán forzados a hacerlo de común acuerdo"<sup>62</sup>.

Una vez establecida esta "constitución fundamental del gobierno", Montesquieu desarrolla el tratamiento específico de sólo dos temas en su relación con el poder legislativo y/o el poder ejecutivo: "la recaudación de tributos" y la dependencia del ejército —por este orden—, lo que parece indicar que estamos ante dos temas nucleares en la organización de cualquier Estado, pero que en un "Estado constitucional" han de tener un tratamiento específico, en línea con la argumentación apuntada en páginas anteriores.

Porque, en su opinión, la diversa "naturaleza" de los "tributos" y su relación con las diferentes "clases de gobierno", hace posible distinguir, en los países en que no existe "servidumbre de la gleba", entre un "impuesto" sobre los bienes de las personas, una "tasa" sobre las tierras y unos "derechos" sobre los precios de las mercancías, de manera que el "impuesto por cabeza" es considerado como más "natural" en situaciones donde existe servidumbre y el "impuesto sobre las mercancías" más "natural" en un "gobierno moderado", ya que para Montesquieu existe "relación" entre la "clase de gobierno" y las clases de impuestos que se puedan establecer, así como entre la "cuantía" en que se puedan recaudar y la libertad.

De este modo, afirma Montesquieu que en un Estado, en aquellos países en que no existe la "servidumbre de la gleba", donde "todos los particulares son ciudadanos", y en el que "cada uno posee por su dominio lo que el príncipe posee por su imperio", se pueden "poner impuestos" sobre las personas, sobre las tierras o sobre las mercancías, sobre dos de estas cosas o sobre las tres conjuntamente.

Por lo que se refiere al primer tipo de impuesto, sobre las personas, "la proporción injusta", afirma, "sería la que siguiera exactamente la proporción de los bienes". En la "tasa sobre las tierras" se han de elaborar "listas" en las que se incluirán las diferentes clases de terrenos, pero dada la dificultad que conlleva una tarea de esta clase, Montesquieu sólo establece algunas reglas de carácter general al respecto, como que, en general, las tasas no sean "excesivas".

Los "derechos" sobre las mercancías son los que los pueblos "sienten menos", porque no se les piden "formalmente" y porque pueden estar tan "sabiamente" dispuestos que "el pueblo casi ignorará que los paga". Para ello resulta necesario que sea el vendedor quien pague "el derecho", porque, de esta manera, quien realmente lo paga es el comprador, confundiéndolo con el precio<sup>63</sup>, pero para que así ocurra resulta necesario que exista "relación" entre el precio de la mercancía y su impuesto, de manera que "puedan confundirse en la mente del que paga"<sup>64</sup>.

La "naturaleza" de cada uno de "los tributos" le hace estar en relación con las diferentes "clases de gobierno", de manera que "el impuesto por cabeza" es más "natural" en la servidumbre —por tanto, del "gobierno despótico"—, y "el impuesto sobre las mercancías" es más "natural" en la libertad, porque "se relaciona de una manera menos directa con la persona", de manera que "el tributo natural al gobierno moderado es el impuesto sobre las mercancías"<sup>65</sup>. Todo ello sin olvidar, afirma Montesquieu, que "la libertad ha dado lugar a tributos excesivos, pero el efecto de estos tributos excesivos es producir la servidumbre, y el efecto de la servidumbre es producir una disminución de los tributos"<sup>66</sup>.

Por lo demás, afirma Montesquieu como "regla general" —"extraída de la naturaleza, que es invariable"—, que cuanto mayor sea la libertad de que disfrutaran "los súbditos" se podrán establecer "tributos" más "fuertes", siendo más "moderados" a medida que aumente la "servidumbre", porque en los "Estados moderados" la "indemnización" por la carga de los tributos es la

libertad<sup>67</sup>. Por eso se pueden incrementar "los tributos" en las Monarquías, ya que "la moderación del gobierno puede proporcionar riquezas", siendo "la recompensa del príncipe por el respeto que tiene por las leyes"<sup>68</sup>.

Por ello, afirma Montesquieu que los "tributos" han de ser "muy ligeros" en "el gobierno despótico". En tal gobierno, "deben ser tan fáciles de percibir y deben estar tan claramente establecidos que quienes los recaudan no puedan aumentarlos ni disminuirlos", de manera que los únicos que "convienen" son los que se refieren a "una porción sobre los frutos de la tierra, una tasa por cabeza y un tributo de tanto por ciento sobre las mercancías"<sup>69</sup>.

En definitiva, todo un conjunto minucioso y detallado de situaciones históricas y de advertencias que juzga imprescindibles a tener en cuenta dado que las "rentas del Estado", afirma, son "una porción que cada ciudadano da de sus bienes, para tener la seguridad del resto o para poder disfrutarlos agradablemente", y nada necesita de tanta "sabiduría" y de tanta "prudencia" como "regular" esa "porción que se quita y la que se deja a los súbditos".

Tales "rentas", en su opinión, no deben medirse "por lo que el pueblo puede dar", sino "por lo que deba dar", de manera que si se miden por "lo que puede dar, es preciso que sea, al menos, por lo que pueda dar siempre".

En cualquier caso, afirma Montesquieu que para "determinar bien" las "rentas del Estado" hay que tener en cuenta "las necesidades del Estado" y las de los ciudadanos, de manera que no se puede tomar del pueblo nada de lo que sirve para satisfacer sus necesidades reales para atender "necesidades imaginarias del Estado", siendo definidas éstas como "aquellas que exigen las pasiones y las debilidades de los que gobiernan, la atracción de un proyecto extraordinario, el deseo enfermizo de vanagloria y cierta impotencia de espíritu contra los caprichos"<sup>70</sup>.

Por todo ello, cuando estudia "la constitución de Inglaterra" afirma que el poder ejecutivo no puede "estatuir" sobre "la recaudación de los dineros públicos" de otra forma que no sea "otorgando su consentimiento". En caso contrario, "no habría tampoco libertad, porque se transformaría en legislativo en el punto más importante de la legislación", pero si el poder legislativo "estatuye" sobre tal tema "no de año en año, sino para siempre, corre el riesgo de perder su libertad, porque el poder ejecutivo ya no dependerá de él"<sup>71</sup>.

Sin embargo, dada la inmediata relación de la "recaudación de tributos" con la libertad, no deja de sorprender todavía hoy la claridad con que se

plantea en el análisis de Montesquieu no sólo la atribución de la "facultad de estatuir" sobre ellos al poder legislativo, y su participación en la misma del poder ejecutivo, sino, incluso, la misma diferenciación entre "tributos" según su "naturaleza" y su correspondencia con las diferentes "clases de gobierno".

En el primer sentido, teniendo en cuenta la "constitución fundamental del gobierno" que describe, para Montesquieu resulta claro que el monarca en un "Estado moderado" –"constitucional" diríamos hoy–, no tiene "el derecho de ordenar por sí mismo o de corregir" lo que sobre la "recaudación de los dineros públicos" haya resuelto el poder legislativo. Sólo le queda "otorgar su consentimiento" a lo dispuesto por éste.

Del mismo modo, dada la composición en dos "cuerpos" del poder legislativo, resulta evidente que la "recaudación de tributos" ha de ser "ordenada" tanto por el "cuerpo de los nobles" como por el "cuerpo que sea elegido para representar al pueblo", cada uno de ellos "encadenado" al otro por su "facultad de impedir", es decir, por su "derecho de anular una resolución" que haya adoptado el otro.

Un "cuerpo de los nobles" que, como se recogía anteriormente, se define por Montesquieu como "el poder intermedio subordinado más natural" en una monarquía, hasta el punto de llegar a formar parte, de alguna manera, de la "esencia" de la misma, de modo que si se abolieran sus "prerrogativas" estaríamos avocados o bien a un "Estado popular" o bien a un "Estado despótico".

De manera que, aunque es posible observar algunas dudas en el análisis de Montesquieu respecto a si sería posible realizar un "cambio tan grande" en la "constitución" que permitiera abolir los "privilegios" de los señores y del clero, incluso siendo considerados como un "mal", lo cierto es que tienen capacidad para "frenar" la "soberbia natural" del monarca, ya que, en última instancia, su desaparición propiciaría la degeneración hacia un "gobierno despótico", de tal modo que "el mal" que puede impedirlo es, en definitiva, "un bien". Es cierto que el parlamento inglés, afirmaba, había eliminado tales poderes "para favorecer la libertad", pero, precisamente por ello, advertía que los ingleses "tienen razón en conservar (su) libertad", porque "si la perdieran, serían uno de los pueblos más esclavos de la tierra"<sup>72</sup>.

En todo caso, y sobre todo, no sólo no cabe duda de que en su análisis la "recaudación de tributos" constituye una atribución del poder legislativo, sino que, más aun, al "estatuir" sobre ellos está desarrollando específicamente

su atribución de "hacer" leyes, hasta el extremo de que esa actuación se califica por Montesquieu como el momento "más importante de la legislación".

Como puede observarse, se trata, en definitiva, de un conjunto detallado y minucioso de contenidos múltiples, pero sustanciales, que, en general, se encaminan a la consecución de un "gobierno moderado", si bien los acontecimientos de la época y las propias vicisitudes de la obra<sup>73</sup> probablemente explican que, de todos ellos, sean los contenidos del famoso Libro XI, Capítulo sexto, específicamente dedicado al estudio de "la Constitución de Inglaterra", los que se hayan entendido como "dogma".

En cualquier caso, esa "cierta distribución de los poderes" ha estado presente, como punto de referencia, en todos los procesos constituyentes que se han desarrollado hasta la fecha y, en primer término, en aquellos que dan lugar a la redacción de las primeras Constituciones escritas —Estados Unidos, en 1787, y Francia, en 1791—, e, incluso, antes que esta última, en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, en 1789, que immortalizará su contenido como imprescindible para que un texto que se denomine como "Constitución" pueda ser considerado como tal, a partir de la redacción, antes indicada, de su famoso artículo 16.

Precisamente como resultado de los procesos revolucionarios francés y norteamericano, tendrá lugar el fenómeno de "universalización de las Constituciones escritas", que contribuirá decisivamente a extender el que se ha denominado por M. García Pelayo como "Derecho constitucional clásico" a lo largo del siglo XIX<sup>74</sup>. Los procesos se extienden rápidamente, estableciendo instituciones representativas que limitan el ejercicio de la prerrogativa real y, en última instancia, diseñando un marco jurídico y político dentro del cual se alcanzará más tarde la completa democratización del poder político.

Estos textos, como afirma C. De Cabo, en un proceso que se continúa hasta la primera posguerra, se conciben, fundamentalmente, "como instrumentos de limitación y control del poder, cuyos límites establecen con precisión las nuevas Constituciones escritas". Para ello, incorporan "los mecanismos políticos de origen inglés (evolucionando desde los que inicialmente configuraban la Monarquía limitada o constitucional hacia el parlamentarismo democrático), y las declaraciones democráticas francesas, el principio de separación de poderes, una concepción absoluta de los

derechos individuales y la consagración de la soberanía nacional, a cuyos representantes corresponde la elaboración del Derecho como cauce por el que debe discurrir la actividad de los gobernantes<sup>75</sup>.

Pero, como afirma K. Loewenstein, la explicación del nacimiento, "en el umbral de la época constitucional", de la teoría y la práctica de la "separación de funciones y distribución del poder" debe referirse, a su vez, a "una nueva teoría", pues la idea de la "distribución del poder" se encuentra "esencialmente unida" a la teoría y práctica de la representación.

Pues bien, en el "descubrimiento" y consolidación de esta "técnica", el consentimiento de los tributos tendrá un papel fundamental, resultando, en consecuencia, un elemento esencial en el proceso de gestación de los Parlamentos modernos.

#### b) La evolución de la "técnica" de la representación y de la capacidad para "ordenar" la "recaudación de tributos"

En efecto, para K. Loewenstein el "constitucionalismo de la Antigüedad" no sólo ignoró en su funcionamiento la "separación de funciones" sino que, frecuentemente, entró en contradicción con dicho principio, del mismo modo que, en su opinión, la "técnica" de la representación política también fue completamente desconocida durante la Antigüedad y en la Edad Media.

Ciertamente, afirma, "tanto en la polis como en la República romana se asignaban determinadas tareas a funcionarios elegidos" e, incluso, algunos "teóricos de la política pretend(en) haber encontrado en la Política de Aristóteles el núcleo de la moderna separación de poderes", pero en la práctica del "constitucionalismo de la Antigüedad", funciones "materialmente diferentes —ejecución, legislación, judicial— estaban frecuentemente unidas en la persona de una misma magistratura", de tal modo que "nada permite deducir que Aristóteles observase empíricamente o desease teóricamente la atribución de estas tres funciones a diferentes órganos o personas"<sup>76</sup>.

Porque aunque los griegos elegían a determinados "servidores públicos" y, en determinadas circunstancias, "enviaban embajadores" para la realización de actividades en las que nosotros consideraríamos que existe

“representación”, lo cierto es, afirma H.F. Pitkin, que carecían de una palabra similar a la nuestra, mientras que los romanos, por su parte, si bien disponían de la palabra “representare” —de donde deriva etimológicamente nuestro término “representación”—, para ellos significaba, literalmente, “traer a presencia algo que estaba ausente, o la encarnación de una abstracción en un objeto”, pero no la aplicaban “a los seres humanos que actúan por otros, o a sus instituciones políticas”<sup>77</sup>.

Los procedimientos de elección que allí se desarrollaban, posteriormente empleados por la organización de la Iglesia católica, no pueden ser equiparados, sin más, en opinión de K. Loewentein, con la “técnica” de la representación, si bien es preciso reconocer que “la elección es una técnica indispensable en un auténtico, es decir, no sólo simbólico, proceso de representación”.

En esencia, el escaso interés por la libertad demostrado por aquel “constitucionalismo de la Antigüedad” —como el de los hebreos, griegos y romanos, por ejemplo—, explicaría, a su juicio, que en contraposición con “el constitucionalismo liberal” —“moderno”—, la separación de funciones y su asignación a diferentes órganos estatales no estuviera ligada a la concepción del “Estado de derecho” y, en este sentido, afirma, no resulta “una mera coincidencia” que la formulación de la auténtica idea de la distribución del poder “tuviese que esperar hasta que la técnica de la representación fuese inventada, o mejor dicho, descubierta”<sup>78</sup>, especialmente debido a la continuada vigencia histórica del viejo principio “quod omnes tangit” en materia impositiva, fundamento jurídico de la intervención de las Asambleas medievales en el establecimiento de los tributos<sup>79</sup>.

En este sentido, la importancia que el descubrimiento de la “técnica” de la representación ha supuesto en el desarrollo político de Occidente y del mundo puede equipararse, afirma el autor precitado, a la relevancia que para el desarrollo técnico de la humanidad representaron la “invención del vapor, la electricidad, el motor de explosión o la fuerza atómica”, en tanto que permitió la configuración del Parlamento como un “detentador” del poder diferenciado e independiente del Gobierno<sup>80</sup>.

Un proceso que, tomando en cuenta la necesaria distinción entre “técnica de elección” y “técnica de representación”, se inicia a finales del siglo XIV, en los últimos esbozos del feudalismo, cuando aparecen “casi simultáneamente” en distintos Estados de Europa occidental “instituciones

representativas” —especialmente en España (Aragón, Castilla, León), Francia e Inglaterra—, como consecuencia de la “recepción por las organizaciones seculares” de las técnicas que desde hacía largo tiempo venían practicándose en la Iglesia católica y en las órdenes religiosas<sup>81</sup>.

La denominación de tales Asambleas es muy variada. Así, reciben el nombre de “Parlamento” en Inglaterra, Irlanda, Escocia, Sicilia, Nápoles y en los Estados Papales; “Cortes” en los Reinos de España y Portugal; “Estados Generales” y “Estados Provinciales” en Francia y Holanda; “Dieta” en las Asambleas del Norte y Centro de Europa, etc. Sin embargo, sus diferentes momentos de aparición y sus funciones permiten a A. Marongiu desarrollar su conocida distinción entre “parlamentos” y “preparlamentos”.

Los primeros, afirma, han de ser considerados como la especie más “compleja” y “completa” de los tipos sucesivos de Asambleas medievales que constituyen “cuerpos”, que expresan “una situación jurídica representativa de la voluntad del país (o de los grupos sociales organizados del mismo)”, y no sólo “representativa”, sino “deliberativa”, que opera y decide “con efectos jurídicos como unidad”, siendo reconocidos “como elemento fundamental del ordenamiento del Estado”, mientras que los “preparlamentos”, entendidos como grandes Asambleas consultivas, se limitan a “aclama(r)” y a “expresa(r)” votos y consensos pero, al no constituir una “unidad colegial”, no tienen ninguna capacidad deliberativa<sup>82</sup>.

En todo caso, afirma, lo que “verdaderamente importa indagar” no es tanto el nombre, sino en virtud de “qué título” la intervención en la Asamblea significaba participación en una decisión colegiada. Lo realmente determinante es, por tanto, “cuándo, cómo y por qué” los individuos singulares se transformaron de “interlocutores singulares, titulares activos y pasivos de relaciones de vasallaje” con el Rey, en “miembros, fracciones de un grupo unitario o colegio de personas”, constituido en sí mismo por grupos más restringidos que forman unidades (cámaras, brazos, estados, órdenes...), “competentes y capaces de decidir” frente al soberano, en representación, cada grupo, de una categoría de súbditos que gozan de una “situación jurídica particularmente privilegiada” y, en conjunto, de todo el país<sup>83</sup>.

La relevancia de este fenómeno alcanza su máxima expresión en el contexto de lo que se ha denominado como “constitución estamental”, donde tales Asambleas “ejercen el derecho de representación del *Regnum* frente al Soberano”<sup>84</sup>, permitiendo su consideración como una forma concreta de

organización jurídico-política de Occidente que, tal y como ha mostrado O. Hintze, puede ser considerada como "una forma de transición entre el pluralismo feudal y la unidad del Estado moderno"<sup>85</sup>. Un tipo de organización que corresponde al denominado "Estado territorial"<sup>86</sup>, caracterizada por la "agrupación bajo un solo Príncipe de una pluralidad de señoríos anteriormente desvinculados entre sí"<sup>87</sup>, y que se estructura bajo un nuevo "dualismo": el *Rex* y el *regnum*, lo que permite su distinción de las organizaciones territoriales superiores imperiales, hasta entonces vigentes, por su organización "sobre una base nacional"<sup>88</sup>.

De hecho, como afirma M. García Pelayo, la transformación del "complejo feudal" en la ordenación propia de la "constitución estamental" se encuentra estrechamente relacionada con "el fortalecimiento del poder del Príncipe" frente a los señores feudales, y con la "necesidad de hacer más intensiva la organización del Reino" a través de la movilización de sus "fuerzas" contra el Imperio o contra el Papado<sup>89</sup>.

Esta actividad supuso la introducción de importantes modificaciones en la estructura feudal, derivadas, de un lado, del "quebrantamiento" de antiguas limitaciones establecidas respecto del poder del Rey, a través de viejos "privilegios señoriales, eclesiásticos y municipales" y, de otro, de la necesidad de una aportación de medios económicos y militares cada vez mayor, de los que disponían estos estratos de la población.

Para la defensa de los antiguos privilegios se constituyeron "alianzas" o "asociaciones", en un principio "transitorias y defensivas", donde se agrupaban quienes tenían los mismos intereses que defender, apareciendo con una cierta unidad ante el Príncipe, pero, con la progresiva permanencia de la situación, tales alianzas se convirtieron en "asociaciones permanentes", que no sólo lograron la defensa de los privilegios amenazados sino la conquista de otros nuevos para sus miembros, incorporando al "*status* individual" de cada uno de ellos el "*status* colectivo". De este modo, afirma M. García Pelayo, "entre el Monarca y la pluralidad feudal se interpone una nueva entidad: el *ordo* o estamento", cuya existencia resultará fundamental para la formación de la organización estamental, una vez les sea reconocida su participación en las Asambleas del Reino y se produzca la unión de varios de ellos frente a la Corona, dando lugar a la "personalidad compuesta" que forma el *Regnum*<sup>90</sup>.

En todo caso, no existe nada en la "constitución estamental" que sea susceptible de parecerse a la "personalidad o unidad de poder del Estado",

sino que su característica primordial deriva de la "dualidad de centros de poder", contraponiéndose, de este modo, a la multiplicidad feudal y a la unidad del Estado moderno, respecto de las cuales se sitúa como una "forma de transición" que podría definirse como aquella "forma de organización política en la que los *meliores et majores terrae*, es decir, los estratos privilegiados de la población y capaces de prestaciones financieras y militares, representan, corporativamente organizados, el conjunto del país frente al Príncipe, e intervienen con él en las tareas de gobierno"<sup>91</sup>.

Según este nuevo "dualismo", el Rey tiene reconocida una esfera concebida como un "haz de derechos subjetivos" que debe ser respetada por el Reino pero, al mismo tiempo, está obligado a respetar los "derechos subjetivos de los estamentos y de sus componentes, tengan éstos personalidad colectiva o individual". De esta circunstancia se deriva que el deber de respeto de ambas esferas jurídicas (que supone, en último término, el respeto del orden jurídico general), lleve implícita la exigencia de que el Rey "sólo podrá cambiar tal orden mediante el *consensus fidelium*", pues el *Regnum*, por su parte, aparece, a la vez, como titular de un conjunto de derechos de carácter personal, corporativo y territorial, así como de los derechos colectivos en virtud del "Derecho común del país"<sup>92</sup>.

Por tanto, a través de este conjunto de derechos —reconocidos, en todo caso, a los estratos más poderosos de la población desde el punto de vista militar y financiero—, se limita el poder del Príncipe, que se encuentra obligado a contar con "su consejo y su opinión en los *ardua negotia regni*". Pero, además, en determinadas circunstancias, son utilizados para fundamentar el derecho de resistencia —declarado abiertamente o no— e, incluso, el de "participar en el gobierno" en todos los asuntos que interesen a sus titulares, tanto por razón de sus privilegios como, en general, por razón del país o del reino<sup>93</sup>.

No obstante, aun cuando en la "constitución estamental" se puedan encontrar alusiones "a la totalidad del país *como totius Anglicae o land und leut, arm und reich, eld und uneld*", debe entenderse, en cualquier caso, que esta representación es una representación basada en "grupos minoritarios", cuya capacidad representativa "se encuentra en estrecha correspondencia con el grado de poder económico y social", y donde la cualidad de "representante" podía provenir bien del "derecho subjetivo de ciertas personas" a representar al estamento, o bien de la "designación" por el Rey de "ciertas gentes o corporaciones" para que ejerciesen la representación<sup>94</sup>.

En cualquier caso, la novedad institucional más relevante de la "constitución estamental" proviene de la convocatoria de la Asamblea del Reino, cuya configuración viene a culminar, en la mayoría de los casos, el progresivo proceso de ampliación en la composición de la antigua "curia regis" en "curia plena", "curia solemnis", "magnum concilium", "concilium regis", etc., dando cabida, como elemento permanente de la misma, a los representantes de las ciudades, hecho que suele situarse históricamente en 1188 en León<sup>95</sup>, en 1232 en Sicilia y Nápoles, en 1250 en Castilla, en 1254 en Portugal, en 1255 en Alemania, en 1274 en Aragón y Navarra, en 1295 en Inglaterra<sup>96</sup> y en 1302 en Francia<sup>97</sup>.

Sin embargo, a pesar de poseer una estructura originariamente semejante, tales Asambleas derivaron en dos tipos distintos, que se diferenciaban entre sí "por su estructura morfológica", "su función política" y por la importancia de su desarrollo en la configuración de las formas de gobierno absolutistas y parlamentarias anteriores al siglo XIX.

El tipo "bicameral" (aunque no en el sentido moderno del término) tiene como máximo exponente a Inglaterra (así como los Estados nórdicos, Polonia, Hungría y Bohemia). Morfológicamente, se caracterizaba "por la organización de la representación popular en dos cámaras", una de las cuales abarca el estrato superior de las clases privilegiadas, laicas y seculares, que originariamente ejercía la representación total del Reino pero que, posteriormente, queda limitada a la representación parcial del interés estamental, y una segunda Cámara, "asamblea de los demás estamentos privilegiados", que se atribuye con el tiempo la representación del país o del pueblo.

El modelo "tricursal", desarrollado especialmente en Francia —pero también en la Corona de Aragón, Nápoles-Sicilia, en los Estados territoriales alemanes y, parcialmente en Castilla, que se asemeja más al tipo bicameral aunque sin estar incluida totalmente en el mismo—, se compone de una única Cámara de representación de los tres estamentos como totalidad, donde se insertan las distintas unidades de representación estamental<sup>98</sup>.

Pues bien, suele ser común la afirmación de que un factor determinante en la aparición de tales Asambleas es el crecimiento de las necesidades financieras del Rey, aunque, en ocasiones, se menciona la existencia de otras situaciones, como fueron, según R. Howard Lord, la disputa en las sucesiones al Trono en Dinamarca y Noruega, la invasión extranjera en los casos de Escocia y Suecia, el deseo de los príncipes de apoyo popular frente a los

magnates en Hungría y Rusia, o las luchas contra el Papado en los casos de Francia y Portugal<sup>99</sup>.

En todo caso, la convocatoria de tales Asambleas viene a suponer el establecimiento de una nueva realidad social, política y jurídica, expresada a través de la transformación de la representación, que había venido siendo entendida hasta entonces como un "simple deber", en "un derecho" de los miembros del Reino a ser consultados sobre cuestiones de carácter político<sup>100</sup>.

Una representación que, como ha subrayado J. Pérez Royo, se caracteriza por su contenido patrimonial, económico, en tanto que si la finalidad de convocar a los miembros de las "Cortes, Parlamentos, Dietas o Etats généraux" era la aprobación de subsidios para hacer frente a las necesidades económicas de la Corona, "las decisiones de los representantes tenían una repercusión inmediata en el patrimonio de los representados"<sup>101</sup>. No cabe duda, en este sentido, que el contenido de los "Cuadernos de instrucciones" resultaba esencial para describir el contenido de la relación entre representante y representados, así como que el contenido jurídico, civil, del mandato, suponía una vinculación inmediata, directa, entre uno y otros.

De este modo, dado que el criterio esencial de interrelación de los elementos del "dualismo Rex-regnum" se encuentra en "la concepción patrimonial de los derechos de dominación del príncipe"<sup>102</sup>, el progresivo e incesante "enriquecimiento" del "contenido estatal"<sup>103</sup> —consecuencia, entre otros factores, de las empresas bélicas, el desarrollo burocrático y los elevados costes de mantenimiento de la Corte—, conduce a una progresiva diferenciación entre el patrimonio del Rey y el erario público y, en consecuencia, posibilita la aparición de incipientes "facultades fiscalizadoras" por parte de las Asambleas<sup>104</sup>, a través de las cuales se limita la facultad de "pedir" que residía en el Príncipe de manera "incierta" y nada "bien delimitada"<sup>105</sup>.

Por ello, para A. Marongiu la relación Rex-Regnum permite matizar el concepto de "dominación" desde el punto de vista de la realidad práctica de la época, afirmando que la tarea fundamental del Príncipe era la de ser "cabeza" y "guía", y no propiamente la de "dominador", pues, por grande que fuera su ascendencia, "la complicidad y la voluntariosa colaboración de los súbditos" constituía el medio no sólo "más eficaz" sino también "el más fácil de manejar", de ahí que la realidad del momento se caracterizara, en su opinión, por la vigencia de la "doctrina de la colaboración y del consenso"<sup>106</sup>.



En cualquier caso, descrita de este u otro modo la realidad de la época, lo cierto es que dicha "colaboración", si existió en lugares y momentos históricos concretos, al menos en ciertos aspectos, tenía un carácter ocasional y, como afirma W. Piskorski, el principio del consentimiento de los súbditos para el establecimiento de tributos no era siempre observado por el Rey, como se deduce de las reiteradas peticiones de que fuera respetado<sup>107</sup>.

Se trataba, por tanto, de una "dominación" no expresada en términos "absolutos", sino "limitada" por el Derecho —en el sentido en que éste es entendido en la Edad Media, es decir, como "facultad", "privilegio" o "prerrogativa", pero no como "norma"—. Por este motivo, desde el punto de vista jurídico, la concepción del orden jurídico general —la "constitución estamental"— como "un complejo de derechos subjetivos" viene a expresar la naturaleza igualmente "compleja" de la titularidad de los derechos que ostentan cada una de las partes y, consiguientemente, la "ausencia" de una diferenciación entre una esfera jurídica pública y otra privada<sup>108</sup>.

Porque, como afirma M. García Pelayo, en este concreto modelo de organización política el Derecho positivo no se concebía esencialmente como "norma" sino como "facultad", viniendo a constituir, de este modo, "un conjunto de derechos subjetivos" reconocidos respecto de individuos concretos, corporaciones, órdenes o estamentos, o de la generalidad del país. En la expresión de tales privilegios, afirma, debe reconocerse la importancia de la "costumbre no escrita", pero cuando se recogen por escrito, adoptan habitualmente la forma de "Cartas" y, de entre ellas, la "Carta general del país" adquiere una especial significación respecto de la concreta estructura de la "constitución estamental", por cuanto supone "el reconocimiento formal y solemne del *Regnum* como unidad frente al Príncipe"<sup>109</sup>.

En este contexto, el viejo principio "quod omnes tangit" había llegado a ser establecido, en materia impositiva, como "ley del reino"<sup>110</sup>, lo que suponía la obligatoriedad genérica de su respeto y, en última instancia, el fundamento jurídico de la intervención de las Asambleas en el establecimiento de los tributos, de tal modo que, aun cuando el consentimiento de los impuestos en tales términos no puede ser equiparado, como afirma D. Jesch, con "un acto legislativo", la idea según la cual "la imposición de un gravamen al individuo por parte de la autoridad sólo es conforme a Derecho cuando los gravados o sus representantes la consienten", constituye, afirma, el fundamento del moderno principio de legalidad<sup>111</sup>.

En todo caso, este proceso de "individualización" de los Parlamentos como órganos de un incipiente Estado moderno se inicia, en efecto, por las Asambleas estamentales, configuradas, afirma W. Naef, como "un órgano del Estado" que, dotado de "voluntariedad y conciencia de sus propios derechos", traduce progresivamente el "dualismo" en un "antagonismo", al mismo tiempo que impone la idea de "la unidad del poder estatal, de la unitariedad del gobierno del Estado", desencadenando, de este modo, una "lucha por el poder" singularmente expresada en el enfrentamiento en torno a los recursos económicos y al mando de las fuerzas armadas<sup>112</sup>.

Desde luego, esta representación estamental constituye la primera manifestación de la "técnica" representativa que permite "actuar por" o "estar presente" a una colectividad de intereses o de personas, pero sin que sea posible entender por "consentimiento", en opinión de H. F. Pitkin, un "consentimiento democrático", en tanto que los caballeros y burgueses "no eran elegidos, en principio, y mucho menos elegidos democráticamente", ni tampoco es posible considerar que su asistencia al Parlamento tuviera nada que ver con cualquier "exigencia de exactitud" en la correspondencia entre legislativo y nación<sup>113</sup>, de ahí que, en su opinión, el concepto de representación constituye, esencialmente, "un concepto moderno", y su contenido y su práctica "han tenido poco que ver con la democracia y la libertad", sin que quepa, incluso, su identificación, en términos absolutos, con el "gobierno representativo"<sup>114</sup>.

Precisamente aquellos "prometedores comienzos" de las Asambleas del Reino, Asambleas estamentales, etc., afirma K. Loewenstein, fueron aplastados en toda Europa por el absolutismo monárquico, mientras en Inglaterra "el parlamento se elevó a la categoría de separado e independiente detentador del poder, representando los intereses financieros y territoriales" que, de este modo, aspiraban a una "legítima participación en el proceso del poder".

Por eso suele ser común subrayar como "particularmente significativa" la evolución histórica de Inglaterra en el proceso que conduce a la aparición de los Parlamentos modernos ya que, como afirma el autor precitado, "al final del período feudal, cuando la corona estaba necesitada de dinero, los delegados de las capas sociales poderosas financieramente que estaban convocados por el rey, se emanciparon —probablemente en virtud de los primitivos medios de comunicación— de las instrucciones y mandatos imperativos que habían

recibido, y tomaron allí mismo sus decisiones bajo su propia responsabilidad", obligando y representando, de este modo, a los grupos o asociaciones de personas de los que eran portavoces y mandatarios<sup>115</sup>.

Una evolución donde la "continuidad histórica" de su Parlamento permite, como ha subrayado J. Pérez Royo, la "ruptura con la soberanía del monarca" como fuente única e indiscutible de legitimación del poder y la afirmación de la "soberanía parlamentaria", que situará, a partir de ese momento, "la legitimidad del poder en los representantes de la sociedad", de donde nacerá, en el siglo XVIII, y en coherencia con el papel asumido por el Parlamento, el "mandato representativo"<sup>116</sup>.

De hecho, suele ser habitual considerar que hasta 1774 no se podrá afirmar que estamos ante un concepto de representación política moderna, basada en el "mandato representativo", cuando E. Burke se dirige a los electores de Bristol afirmando que "el Parlamento no es un *congreso* de embajadores que defienden intereses distintos y hostiles, intereses que cada uno de sus miembros debe sostener, como agente y abogado, contra otros agentes y abogados; sino una asamblea *deliberante* de una nación, con un interés: el de la totalidad; donde deben guiar no los intereses y prejuicios locales, sino el bien general que resulta de la razón general del todo". Porque, afirma, "elegís a un miembro; pero cuando le habéis escogido, no es el diputado por Bristol, sino un miembro del *Parlamento*"<sup>117</sup>.

Un "mandato representativo" en el que, en todo caso, el Parlamento se convierte no sólo en un "órgano permanente" de la organización del Estado, sino en el "órgano central", del que dependen, directa o indirectamente, todos los demás, y donde la representación política se considera como un "mecanismo de legitimación del poder"<sup>118</sup>.

Sin embargo, en el continente europeo la instauración del absolutismo monárquico dará lugar a que las Asambleas estamentales queden limitadas a la representación de ciertos intereses, especialmente los de las clases nobiliaria y eclesiástica, es decir, de un estrato social privilegiado y económicamente apoyado sobre la propiedad inmueble, sin alcanzar a la representación —o al menos a una representación suficiente— de la clase burguesa mercantil e industrial en su típica forma "moderna", cuya importancia en el ámbito cultural y económico era cada vez mayor.

De ahí que en aquellos países en los que se desarrollaron formas monárquicas absolutistas, las luchas continuas entre los Monarcas y los

representantes de los contribuyentes, al tratar éstos de "mantener el control sobre los ingresos procedentes del impuesto" y, en último término, tratando de controlar la "política general del monarca", dieran lugar a que la Monarquía —considerando al reino "como su patrimonio privado" y profesando la doctrina romana de que "ley es lo que al príncipe le place"—, no necesitara de la convocatoria de la Asamblea del Reino más que para cobrar fácilmente los tributos<sup>119</sup> y, en última instancia, llegara a gobernar al margen de estas Asambleas, que "prácticamente ni siquiera conservan ahora el vetusto derecho al voto del impuesto"<sup>120</sup>.

Por ello afirma A. Rodríguez Bereijo, al referirse a los impuestos que se establecen a lo largo de esta dilatada etapa histórica en las Monarquías continentales conocidas como absolutas, que son ingresos "extraordinario(s)", "no permanente(s)" y con "afectación específica", es decir, dirigidos a subvenir la concreta necesidad del Monarca, a cuyo fin se solicitaban, si bien precisamente por ello hacían posible su control, pues la causa del impuesto era explícitamente manifestada por el Monarca en la misma convocatoria de Cortes<sup>121</sup>.

En tales términos, como analiza L. Philip, la doctrina del consentimiento del impuesto en esta etapa histórica hace referencia, básicamente, a los "impuestos personales", cuyo establecimiento constituía, por lo demás, un "recurso excepcional destinado a hacer frente a gastos extraordinarios", de donde deriva la afirmación, comúnmente admitida, de la inexistencia en estas Asambleas de una finalidad o "interés público" en el consentimiento de los tributos<sup>122</sup>.

Por el contrario, a través del consentimiento del impuesto allí donde el Monarca no ejerció una autoridad absoluta, afirma J.-P. Lassale, el Parlamento se convierte en "guardián de la propiedad privada en tanto que protector de las libertades individuales", limitando "la libertad de acción del poder ejecutivo", de tal modo que el principio del consentimiento del impuesto conduce, necesariamente, en su opinión, al establecimiento "de un régimen representativo". Sin embargo, afirma, únicamente a partir del momento en que el Parlamento "se arroga, no sólo el derecho de autorización de los ingresos, sino también (el) de fijar el nivel de los gastos del Estado, su poder financiero adquiere realmente un significado constitucional"<sup>123</sup>.

Ello explica que sea en Inglaterra donde tenga su origen el Presupuesto, pues, históricamente, es allí donde el "Estado constitucional" aparece no sólo

como "régimen vivido, en su significación interna", sino donde también "su forma" se encuentra íntimamente ligada a "la práctica de las instituciones representativas"<sup>124</sup>, de modo que, como afirma H.F.Pitkin, la representación política sería considerada como uno de los sagrados "derechos de los ingleses"<sup>125</sup>. Por ello, en la misma medida en que el "gobierno constitucional" pasa a los Estados Unidos y a Francia, a partir de ambas Revoluciones la representación política llegará a ser definida, en el marco de las "modernas" Declaraciones de Derechos<sup>126</sup>, como uno de los "derechos del Hombre"<sup>127</sup>.

Unas "modernas" Declaraciones de Derechos que condensan, en opinión de A. Posada, "la esencia jurídica del régimen constitucional" y que, en tanto que dotan de forma jurídica a éste, tienen "un alcance, una significación y un valor análogos" a los "documentos legislativos" en que se ha "producido" el régimen constitucional: las Constituciones, "elaboradas expresamente como derecho del Estado"<sup>128</sup>.

Por este motivo, constituye un rasgo común de las "modernas" Declaraciones de Derechos, tras el reconocimiento de los que se consideran "derechos naturales" del hombre, la afirmación del "beneficio común, la protección y la seguridad de las personas, de la nación o de la comunidad", como "fines" a los que debe responder toda organización política, e, incluso, su voluntad de establecer como mejor "forma de gobierno" aquella que "es capaz de producir el mayor grado de felicidad y de seguridad", como establece el artículo 3 de la Declaración de Derechos de Virginia, de 1776<sup>129</sup>. En términos semejantes se pronuncia la Declaración francesa de 1789, proclamando los "derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre" como "principios simples e incontestables" que tienen por objeto "la felicidad de todos"<sup>130</sup> y considerando a la propiedad como "un derecho inviolable y sagrado, del que nadie puede ser privado, a no ser que lo exija de manera evidente una causa de utilidad pública, legalmente comprobada, y bajo la condición de una justa y previa indemnización" (Artículo 17)<sup>131</sup>.

Al mismo tiempo, es propio de las "modernas" Declaraciones de Derechos, a uno y otro lado del Atlántico, la exigencia de que el derecho subjetivo sea, en último término, delimitado y protegido a través de una norma jurídica, la Ley, de tal modo que suele ser bastante habitual considerar que el "Estado de derecho" aparece consagrado en los Textos Constitucionales americanos al establecer "el gobierno de la ley y no de los

hombres"<sup>132</sup>, y en Francia a través del reconocimiento constitucional de que no existe "ninguna autoridad superior a la de la ley" (Título III, Capítulo II, sección primera, artículo 3, de la Constitución francesa de 1791)<sup>133</sup>.

Ambos modelos de Declaraciones coinciden en reconocer una especial consideración a los derechos que recogen y a las finalidades que persiguen, en tanto que emanación del Derecho Natural, por lo que se sitúan por encima del derecho positivo ordinario, tal como viene a ser expresado en el Preámbulo de la Declaración de Derechos francesa cuando señala como fin de su existencia "que los actos del Poder Legislativo (...) puedan ser comparados en cada instante con el fin de toda institución política"<sup>134</sup>.

No obstante, a diferencia de las Declaraciones americanas, la Declaración de Derechos francesa de 1789 considera a la Ley no sólo como garantía de la libertad, sino como un auténtico instrumento técnico y jurídico, lo que explica, en opinión de E. García de Enterría, "la influencia decisiva de la Declaración francesa en el origen del Derecho público europeo"<sup>135</sup>, así como "la reconversión del sistema jurídico en un sistema de Leyes", fenómenos respecto de los cuales "se buscará en vano en la influencia histórica del Derecho norteamericano"<sup>136</sup>, aspectos que permiten a B. Mirkine-Guetzévitch considerar que, por su "técnica constitucional", la Declaración de 1789 constituye la "fuente fundamental del Derecho constitucional moderno"<sup>137</sup>.

En efecto, la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, que precede a la Constitución francesa de 1791, ha sido calificada por G. Jellinek como "uno de los acontecimientos más importantes de la revolución francesa", en tanto que cualitativamente diferente a cualquiera de las Declaraciones anteriormente conocidas y porque, entre otros extremos, "bajo su influjo se ha formado la noción de los Derechos subjetivos públicos del individuo en el derecho positivo de los Estados del continente europeo"<sup>138</sup>, inaugurando, en opinión de P. Lucas Verdú, una vocación por el "juridicismo" que se manifiesta, especialmente, en la consagración del principio de "imperio de la ley"<sup>139</sup>.

Una Declaración que no procede de las doctrinas sobre el contrato social, sino de la petición realizada por Lafayette en la Asamblea Nacional, el 11 de julio de 1789, pero que no se elabora sólo bajo el influjo de la Declaración de Independencia norteamericana sino también de la Declaración de Virginia y, en general, de las Declaraciones elaboradas por las

colonias americanas<sup>140</sup>. En todo caso, no se trata de una "imitación servil" de tales Declaraciones, aunque coincide "por completo" con ellas "en la fijación de los límites precisos del poder del Estado"<sup>141</sup>, lo que lleva a A. Posada a considerar que representa "indiscutiblemente el momento crítico de la acción expansiva" del constitucionalismo, aquél "momento supremo en que la idea innovadora que entraña se concreta en fórmulas jurídicas, definidas, las cuales, bajo el influjo de un conjunto de causas diversas, se difunden y propagan"<sup>142</sup>.

A partir de entonces, la Revolución extendería por toda Europa esta idea de Constitución, la idea "moderna" de Constitución, la Constitución escrita, hasta el punto de que para A. Posada, "considerada desde cierto punto de vista general, la historia de Europa a partir de 1815, y la de algunos pueblos antes (España, por ejemplo), es la de la lucha por el establecimiento de las Constituciones escritas"<sup>143</sup>.

En efecto, con las revoluciones americana y francesa "el constitucionalismo vino a ser el sistema político dominante", hasta el punto de que, "en parte por método de abstracción, en parte a través de la experiencia práctica, se desarrollaron dentro de la democracia constitucional todos los tipos de gobierno que han estado en vigor desde entonces, a saber: el gobierno presidencial (los Estados norteamericanos y la Unión); el constitucionalismo monárquico limitado por la separación de poderes (Francia, 1971); el gobierno de asamblea (gobierno convencional) (1793); el gobierno directorial (1795) y, finalmente, el cesarismo plebiscitario (1799)"<sup>144</sup>.

En este contexto, el artículo 14 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, al afirmar que "todos los ciudadanos tienen derecho a comprobar por sí mismos o por sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente y de conocer su empleo, así como determinar su cuota, importe y duración"<sup>145</sup>, en opinión de E. García de Enterría, "contiene *in nuce* todo el Derecho Tributario y Presupuestario moderno", aportando al funcionamiento del Estado la exigencia de una Ley por la cual "la Asamblea «consintiese el impuesto» y afectase sus rendimientos a las necesidades públicas que la propia Ley determinase"<sup>146</sup>.

De este modo, a partir de unos contenidos que todavía recuerdan en sus expresiones los que habían venido siendo propios del "consentimiento" de

los "tributos" por las Asambleas estamentales, el papel y la posición de la Ley en la Constitución de 1791 consagrará el "principio de legalidad financiera", reconociendo la intervención de la Asamblea en el "establecimiento" de las "contribuciones públicas" y en la "fijación" de los gastos públicos. A partir de entonces, la intervención parlamentaria en materia financiera quedará vinculada al moderno concepto de representación política, cuyo origen, según resulta generalmente admitido, cabe situar en el "núcleo de las ideas jurídico-políticas de la Revolución francesa", con un contenido y un significado que constituye el resultado, de un lado, de la "imposibilidad técnica de la democracia directa", mantenida por Rousseau a partir del concepto de "soberanía popular" y, de otro, de "la sustitución de la idea del pueblo como algo tangible y visible por la idea de nación"<sup>147</sup>. De ahí que, según ha subrayado J. Pérez Royo, mientras en la experiencia inglesa "se pasará de la soberanía monárquica a la parlamentaria, en la experiencia continental europea lo será a la soberanía nacional"<sup>148</sup>.

En efecto, a través del concepto de representación política —invariablemente vinculado a partir de entonces con la calificación de un Estado como "constitucional"—, el poder público recibe una legitimación "inmanente" que, en opinión de M. García Pelayo, se traduce en la consideración de que "todos los que poseen poder público son representantes de la nación o del pueblo, y su poder es legítimo en tanto se mantenga y actúe con arreglo y dentro de los límites y del sentido de tal representación".

Esta característica de la representación política puede ser resumida, afirma, en primer término, en la afirmación de que "todos los titulares del poder público actúan como representantes del pueblo" —cuya expresión más frecuente se encuentra en fórmulas tales como las de administrar justicia "en nombre del pueblo" o "en nombre de la nación"—, pero también en el hecho de que "su actividad esté en algún modo abierta a la fiscalización popular, sea por intervención de los órganos de elección, sea por cualquier medio de expresión de la opinión pública, como la Prensa, los mítines, etc.". Pero, además —y en un sentido más preciso—, se considerará representantes a "aquellos que han sido designados mediante la elección directa o indirectamente popular", siempre que, en todo caso, dicha elección suponga la concurrencia de distintas candidaturas y libertad para presentarlas<sup>149</sup>.

Más concretamente, esta doctrina clásica considera al representante como "representante de la totalidad" de la nación, excluye cualquier forma de

“mandato imperativo” y afirma, en última instancia, que la elección tiene un marcado “carácter individualista” –en tanto que “se vota por individuos”–<sup>150</sup>.

Será entonces cuando el concepto de representación llegará a tener “relevancia constitucional”, en tanto que si el gobierno representativo constituye un “sustituto” de la democracia directa, y el legislativo “sustituye” a la Asamblea de todo el pueblo, a partir de la idea de que “todo hombre tiene derecho a estar presente y a participar en su gobierno”, se entiende que la representación debe adecuarse a la realidad en todo lo posible. Tales son, afirma, H.F. Pitkin, los términos en que era expresado el concepto de representación en la época de las Revoluciones francesa y norteamericana, y es todavía hoy el más común<sup>151</sup>.

Este concepto de representación, en opinión de P. De Vega, aportará a la burguesía “el definitivo argumento que le permitirá situar frente al Estado personificado en el Príncipe, el Estado personificado en la nación”, en tanto que, a través de la representación, “el ente ficticio y abstracto de la nación adquiere una dimensión real y concreta en las Asambleas”<sup>152</sup>, de tal modo que con posterioridad al proceso revolucionario francés, las peticiones de los “teóricos políticos de racionalización del proceso del poder político” –exigiendo limitar el absolutismo de la Corona y trasladar el centro del poder de ésta al pueblo y a sus representantes–, serán concretadas en un documento constitucional formal que se convirtió en la garantía de que, de una vez para siempre, el “gobierno constitucional” no podía ser otra cosa que “constitucionalismo democrático sancionado a través de una constitución escrita”<sup>153</sup>.

Sin embargo, el “tránsito” del mandato imperativo al mandato representativo “no se produce ni al mismo tiempo ni por idénticas razones en Inglaterra y en el continente europeo”, por cuanto, mientras en aquélla el mandato representativo surge “como una consecuencia lógica del desarrollo de la democracia representativa”, en Francia no aparece “como el mero correlato técnico de una conquista política previamente lograda, sino que se involucra en las luchas y tensiones por el establecimiento de la democracia representativa frente a los esquemas políticos del Antiguo Régimen”<sup>154</sup>.

De ahí que, como se recogía en páginas anteriores, resulte necesario acudir al análisis de los rasgos más sobresalientes que presenta la evolución constitucional y política británica, no sólo para describir el conjunto de “instituciones políticas” que se recibirán en el continente europeo siendo

consideradas como propias de la “democracia representativa” –del “gobierno constitucional”– sino, en particular, para tratar de delimitar el significado y las características que se atribuían al Parlamento británico en la época de “la constitución inglesa del siglo XVIII”, en tanto que la evolución en su composición y en sus funciones y, en definitiva, su misma “continuidad” histórica, serán tomados como ejemplo paradigmático del órgano más relevante en una “democracia representativa”.

A partir de su propia existencia y de sus funciones será posible hablar no sólo de “instituciones financieras” –que se recibirán en el continente europeo junto a las “instituciones políticas” cada vez que se tratara de dar forma al “gobierno constitucional”–, sino de la propia existencia del Presupuesto como uno de los elementos de “la constitución inglesa del siglo XVIII”.

## Notas

- <sup>1</sup> TROTABAS, L y COTTERET, J.-M.: "Finances Publiques". Quatrième édition. *Op. cit.*, pág. 21.
- <sup>2</sup> TROTABAS, L.: "Finances Publiques". *Op. cit.*, págs. 21-22.
- <sup>3</sup> TROTABAS, L.: "Finances Publiques". *Op. cit.*, págs. 22-23.  
Ello no significa, como ha mostrado J. M<sup>a</sup>. NAHARRO MORA, que no sea posible encontrar en la antigüedad más remota un concepto de "Presupuesto" desde el punto de vista contable, pues "con mayor o menor extensión y técnica más o menos complicada, según los tiempos y lugares, toda gestión financiera, por limitada y rudimentaria que sea, habrá hecho cálculos para conocer el valor de sus actividades pasadas tanto como para prever y ordenar sus actividades futuras" ("Evolución y problemas del Derecho presupuestario". Anales de la Universidad de Valencia. n<sup>o</sup> XXV. Cuaderno dedicado a "Derecho", pág. 30).
- <sup>4</sup> SÁINZ DE BUJANDA, F.: "Hacienda y Derecho. Introducción al Derecho financiero de nuestro tiempo". Vol. I. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1975, pág. 131.
- <sup>5</sup> MORSELLI, E.: "Corso di Scienza della Finanza Pubblica". Volume Primo: "Primi principi di Scienza delle Finanze e Diritto Finanziario". Quarta edizione riveduta ed aggiornata con la nuova Costituzione italiana. Padova: CEDAM-Casa Editrice Dott. Antonio Milani, 1949, pág. 9.  
Desde tales premisas, el Presupuesto presupone la consideración de la actividad del Estado no tanto como "disposición", es decir, la "capacidad, actitud o fuerza para obrar (realizar el fin)" —a través de la cual se identifica el "poder político" con la "actividad del Estado", mediante el reconocimiento de la soberanía como su cualidad intrínseca—, sino, ante todo, afirma A. POSADA, como "actividad efectiva, continua, que se produce en un movimiento o modo natural (realizando el fin)", es decir, el entendimiento de la actividad estatal como *función*, cuyo análisis —desde la perspectiva de la naturaleza "compleja" de la realidad estatal— viene a suponer la elaboración de la "teoría de las funciones del Estado" ("Tratado de Derecho Político". Tomo I: "Introducción y Teoría del Estado". Madrid: Librería General de Victoriano Suárez, 1923, pág. 320).
- <sup>6</sup> MORSELLI, E.: "Corso di Scienza della Finanza Pubblica". Volume Primo: "Primi principi di Scienza delle Finanze e Diritto Finanziario". *Op. cit.*, págs. 20-22.
- <sup>7</sup> MORSELLI, E.: "Corso di Scienza della Finanza Pubblica". Volume Primo: "Primi principi di Scienza delle Finanze e Diritto Finanziario". *Op. cit.*, pág. 22.
- <sup>8</sup> CARANDE, R.: "Carlos V y sus banqueros". Vol. II: "La hacienda real de Castilla". Barcelona: Editorial Crítica, 1990, págs. 498-499.
- <sup>9</sup> SÁINZ DE BUJANDA, F.: "Hacienda y Derecho. Introducción al Derecho Financiero de nuestro tiempo". Vol. I. *Op. cit.*, págs. 261-262.
- <sup>10</sup> JESCH, D.: "Ley y Administración. Estudio de la evolución del principio de legalidad". Madrid: Instituto de Estudios Administrativos, 1978, págs. 135-136.
- <sup>11</sup> GARCÍA PELAYO, M.: "Derecho constitucional comparado". *Op. cit.*, pág. 289.
- <sup>12</sup> GARCÍA PELAYO, M.: "Federico II de Suabia y el nacimiento del Estado moderno". En "Del mito y de la razón en la historia del pensamiento político". Madrid: Revista de Occidente, 1968, pág. 142, nota 2.
- <sup>13</sup> POSADA, A.: "Tratado de Derecho Político". Tomo Segundo: "Derecho constitucional comparado de los principales Estados de Europa y América". Quinta edición revisada. Madrid: Librería General de Victoriano Suárez, 1935, pág. 69.  
Sin embargo, en la época en que escribe resultaba un "fenómeno general" la existencia de Constituciones en los Estados modernos, lo que había llevado a los Estados contemporáneos, como "tendencia general", a calificarse de "constitucionales". Tal fenómeno indicaba, no obstante, una restricción o especialización del significado general del término, pues este concepto, en su "acepción amplia y comprensiva", resultaba aplicable a todo Estado y Gobierno de todo tiempo y lugar e, incluso, la generalidad de su alcance es tal que, afirmaba, permite referirse no sólo al Estado, sino hasta a "los cuerpos físicos". Por ello, aunque consideraba como positiv(a) la existencia de Constituciones, "expresión que, en general, sirve para designar la estructura y el funcionamiento del régimen político y jurídico de los Estados contemporáneos", no dejaba de subrayar las diferencias respecto de la manera como "en cada Pueblo y Estado se entiende, define y concreta la Constitución política" (POSADA, A.: "Tratado de Derecho Político". Tomo Segundo. *Op. cit.*, págs. 11-14).
- <sup>14</sup> En la actualidad se subraya suficientemente la existencia de precedentes de este "constitucionalismo moderno", su relevancia e, incluso, su influencia en su proceso de formación, como, por lo demás, también analizara detalladamente A. Posada (*vid.* Ch. H. McILWAIN: "Constitucionalismo antiguo y moderno". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991), pero, incluso en los casos en que es posible apreciar una mayor "continuidad" entre un "constitucionalismo antiguo" y otro "moderno", se diferencian distintas "fases" en el proceso de evolución histórica general del "constitucionalismo", como por ejemplo hace K. LOEWENSTEIN, cuando afirma la existencia de una "segunda y moderna" fase del constitucionalismo —aquél que se fundamenta en la Constitución escrita como "sanción solemne del constitucionalismo democrático"—, que comienza con la Revolución puritana en Inglaterra y sus repercusiones en las colonias inglesas al otro lado del Atlántico, donde ocupa el "lugar de honor" de ser considerada como la primera Constitución escrita el "Fundamental Orders of Connecticut", texto aprobado por las poblaciones de Windsor, Hartford y Wethersfield, el 14 de enero de 1639 ("Teoría de la Constitución". *Op. cit.*, págs. 157-159. *Vid.* THORPE, F.N.: "The Federal and State Constitutions, colonial Charters and other Organic Laws of the States, Territories and Colonies now or heretofore forming the United States of America". Vol. I. Washington: Government Printing Office, 1909, págs. 519 y sgs.).  
Para este autor, la Constitución es definida como "dispositivo fundamental para el control del proceso de poder", en tanto que conjunto de "frenos que la sociedad desea imponer a los detentadores del poder en forma de un sistema de reglas fijas destinadas a limitar el ejercicio del poder político". Por ello, "cada sociedad estatal, cualquiera que sea su estructura social, posee ciertas convicciones comúnmente compartidas y ciertas formas de

- conducta reconocidas, que constituyen en el sentido aristotélico de politeia, su «constitución» (Op. cit., págs. 149-150).
- 15 En tal sentido, M. ARAGÓN ha afirmado que el concepto "liberal" de Constitución es el único que "da sentido al término constitucionalismo", pues es el único "concepto jurídico verdadero, es decir, el único que ha hecho de la Constitución auténtico Derecho, o lo que es igual, norma válida y eficaz" (Voz "Constitucionalismo". En González Encinar, J.J. (Dir.): "Diccionario del sistema político español". Madrid: Akal, 1984, págs. 135-136).
- 16 Así, C.J. FRIEDRICH considera que "la industrialización trajo consigo una consecuencia particularmente favorable al constitucionalismo: el progresivo abaratamiento de la palabra impresa. La prensa moderna, canal de la comunicación con las masas, ha estado por doquier en la vanguardia del avance del constitucionalismo" ("Gobierno constitucional y democracia". Vol. I. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1975, pág. 77).
- 17 En este sentido, F. AYALA considera que "el Estado liberal-burgués aparece en la Historia asumiendo el doble papel de heredero y de adversario de la Monarquía absoluta". Es "adversario", afirma, en tanto que representa "el principio político opuesto" a aquélla, pero es, al mismo tiempo, "heredero" porque "se propone establecer la democracia dentro del ámbito del Estado nacional, que la Monarquía absoluta había formado, y al que había dotado de características intrínsecas, esenciales, marcadas a perpetuidad con el sello de la forma política generatriz". Es decir, "afirma y establece polémicamente un nuevo principio político; pero ratifica, continúa, y en gran parte conduce hacia sus consecuencias últimas, el tipo de Estado existente" ("Presentación". En SCHMITT, C.: "Teoría de la Constitución". Madrid: Alianza Editorial, 1982, págs. 13-14).
- 18 VEGA, P. de: "Constitución y democracia". En LÓPEZ PINA, A. (Ed.): "La Constitución de la Monarquía parlamentaria". México: Fondo de Cultura Económica, 1983, págs. 48-49.
- 19 RUBIO LLORENTE, F.: "La Constitución como fuente del Derecho". En "La Constitución española y las fuentes del Derecho". Vol. I. Madrid: Dirección General de lo Contencioso del Estado. Instituto de Estudios Fiscales, 1979, pág. 60.
- En su opinión, "por Constitución entendemos aquí y entiende hoy lo mejor de la doctrina, un modo de ordenación de la vida social en el que la titularidad de la soberanía corresponde a las generaciones vivas y en el que, por consiguiente, las relaciones entre gobernantes y gobernados están reguladas de tal modo que éstos disponen de unos ámbitos reales de libertad que les permiten el control efectivo de los titulares ocasionales del poder. No hay otra Constitución que la Constitución democrática. Todo lo demás es, utilizando una frase que Jellinek aplica, con alguna inconsecuencia a las "Constituciones" napoleónicas, simple despotismo de apariencia constitucional" (Op. cit., pág. 61).
- 20 Las que denomina "Constituciones europeas del período de la revolución francesa" (AJA, E.: "Estudio Preliminar". En LASSALLE, F.: "¿Qué es una Constitución?". Barcelona: Ariel, 1989, pág. 14).
- 21 Como ha analizado Ch. Eisenmann, a lo largo del tiempo es posible diferenciar dos grandes interpretaciones sobre el Capítulo VI del Libro XI de "El espíritu de las Leyes". La "interpretación jurídica", conocida también como "interpretación separatista" —sostenida

- en Alemania por Laband y Jellinek, en Francia por Esmein, Duguit y Carré de Malberg, etc.—, propugna como ideal formulado por Montesquieu la configuración de los tres poderes del Estado como órganos estatales absolutamente distintos, totalmente independientes e, incluso, perfectamente aislados entre sí. Para la "interpretación política" —formulada por los Padres de la Constitución norteamericana y por los constituyentes franceses de 1789—, la doctrina expuesta por Montesquieu no podría ser contemplada desde un único principio, sino a través de dos principios "primordiales e irreductibles". De un lado, "no es posible que dos de los tres poderes estatales, y con más razón los tres, sean remitidos a un solo y único órgano". De otro lado, el principio de separación de poderes (toma como punto de referencia la "atribución de poder al soberano", es decir, al Parlamento y al Monarca que, como tal, no puede estar sometido a ningún otro órgano del Estado (Vid. BONACHELA MESAS, M.: "Algunas observaciones sobre el principio de separación de poderes en Montesquieu". En RAMÍREZ, M. (Ed.): "El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas". Barcelona: Labor, 1978, págs. 56-70).
- 22 GARCÍA PELAYO, M.: "La división de poderes y su control jurisdiccional". Revista de Derecho Político, nº 18-19, 1983, págs. 9-10.
- 23 LOEWENSTEIN, K.: "Teoría de la Constitución". Op. cit., pág. 60.
- 24 GÓMEZ ARBOLEYA, E.: "Historia de la estructura y del pensamiento social". Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1976, págs. 250-251.
- 25 Precisamente la diferenciación más tajante entre Estado y sociedad y la consideración de éste como instrumento de garantía de la libertad, constituyen los fundamentos de la organización del Estado en J. Locke, a partir del sistema político inglés resultante de la Revolución de 1688, describiendo la división de poderes que se producía en la práctica de su época, con el enfrentamiento y la "consiguiente separación" entre el Rey y el Parlamento y la final superioridad de éste sobre la Corona. Esta separación entre lo social y lo estatal inspirará, en opinión de C. DE CABO, el proceso revolucionario y constituyente norteamericano del S. XVIII, manifestándose expresamente tanto en la Declaración de Independencia de 1776 como, en última instancia, en la articulación de los poderes del Estado en la Constitución de 1787 (CABO, C. DE: "Teoría histórica del Estado y del Derecho Constitucional". Vol. II: "Estado y Derecho en la transición al capitalismo y en su evolución. El desarrollo constitucional". Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias, 1993, págs. 70-72).
- 26 LOCKE, J.: "Two Treatises of Government. A critical edition with an Introduction and Apparatus criticus by PETER LASLETT". Cambridge: At the University Press, 1960, pág. 287.
- 27 SIMMONS, A. J.: "The Lockean Theory of Rights". New Jersey: Princeton University Press, 1992, págs. 307-309.
- 28 LOCKE, J.: "Two Treatises of Government. A critical edition with an Introduction and Apparatus criticus by PETER LASLETT". Op. cit., págs. 368-369.
- 29 SIMMONS, A. J.: "The Lockean Theory of Rights". Op. cit., págs. 307-309.
- 30 GÓMEZ ARBOLEYA, E.: "Historia de la estructura y del pensamiento social". Op. cit., pág. 253.

31 SIMMONS, A. J.: "The Lockean theory of Rights". *Op. cit.*, págs. 224-226.

En todo caso, el concepto lockiano de propiedad no impide, por ejemplo, que en las Leyes Fundamentales de Carolina del Norte (1669), en cuya redacción participó J. Locke gracias a la amistad que le unía con lord Ashley —uno de los fundadores y principales dueños de esta Colonia—, se aceptara la esclavitud como una forma de "propiedad" (Cfr. THORPE, F.N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other Organic Laws of the States, Territories, and Colonies now or heretofore forming The United States of America". Vol. V. *Op. cit.*, págs. 2772 y sgs.), hasta el punto de que, en opinión de A.E. DICK HOWARD, este documento constituye, desde los cánones europeos, un texto "feudal" ("The Road from Runnymede. Magna Carta and Constitutionalism in America". Charlottesville: The University Press of Virginia, 1968, pág. 66) [Para un análisis más completo del concepto de "propiedad" en J. Locke, puede consultarse, especialmente, SIMMONS, A. J.: "The lockean theory of Rights". Chap. II: "Locke and natural Rights" y Chap. V: "Property Rights"]].

32 LOCKE, J.: "Two Treatises of Government. A critical edition with an Introduction and Apparatus criticus by PETER LASLETT". *Op. cit.*, pág. 372.

33 LOCKE, J.: "Two Treatises of Government. A critical edition with an Introduction and Apparatus criticus by PETER LASLETT". *Op. cit.*, págs. 378-381.

34 LOCKE, J.: "Two Treatises of Government. A critical edition with an Introduction and Apparatus criticus by PETER LASLETT". *Op. cit.*, págs. 382-383.

Probablemente la singularidad más destacada de la construcción filosófico-política lockiana proviene de la "ausencia" del "poder judicial" en el marco de la enumeración de los poderes del Estado, derivada de la peculiaridad inglesa de la concepción del "rule of law", que supone la ubicación de la función jurisdiccional en el poder legislativo, en los términos que el propio J. LOCKE señala, al afirmar que la autoridad legislativa no sólo tiene como función la legislación, sino que, a través de jueces autorizados, también "está obligada a administrar justicia y a decidir cuáles son los derechos de un súbdito" ("Two Treatises of Government. A critical edition with an Introduction and Apparatus criticus by PETER LASLETT". *Op. cit.*, pág. 376).

35 LOCKE, J.: "Two Treatises of Government. A critical edition with an Introduction and Apparatus criticus by PETER LASLETT". *Op. cit.*, pág. 393.

36 EBENSTEIN, W.: "Los grandes pensadores políticos. De Platón hasta hoy". Madrid: Ediciones de la Revista de Occidente, 1965, págs. 469-471.

37 LOEWENSTEIN, K.: "Teoría de la Constitución". *Op. cit.*, págs. 60-61.

38 GARCÍA PELAYO, M.: "La división de poderes y su control jurisdiccional". *Op. cit.*, págs. 7-10.

39 MONTESQUIEU: "Oeuvres complètes". Libro XI: "Des lois qui forment la liberté politique dans son rapport avec la constitution", Capítulo 3: "Ce que c'est que la liberté". *Op. cit.*, pág. 586.

40 MONTESQUIEU: "Oeuvres complètes". Libro XI: "Des lois qui forment la liberté politique dans son rapport avec la constitution", Capítulo 6: "De la constitution d'Angleterre". *Op. cit.*, pág. 586.

41 MONTESQUIEU: "Oeuvres complètes". Libro XI: "Des lois qui forment la liberté politique dans son rapport avec la constitution", Capítulo 4: "Continuation du même sujet". *Op. cit.*, pág. 586.

42 Para MONTESQUIEU un Estado es "una sociedad donde hay leyes" ("Oeuvres complètes". Libro XI: "Des lois qui forment la liberté politique dans son rapport avec la constitution", Capítulo 3: "Ce que c'est que la liberté". *Op. cit.*, pág. 586).

43 MONTESQUIEU: "Oeuvres complètes". Libro XII: "Des lois qui forment la liberté politique dans son rapport avec le citoyen", Capítulo 1: "Idée de ce livre". *Op. cit.*, pág. 598.

44 MONTESQUIEU: "Oeuvres complètes". Libro XI: "Des lois qui forment la liberté politique dans son rapport avec la constitution", Capítulo 5: "De l'objet des États divers". *Op. cit.*, pág. 586.

45 MONTESQUIEU: "Oeuvres complètes". Libro XI: "Des lois qui forment la liberté politique dans son rapport avec la constitution", Capítulo 6: "De la constitution d'Angleterre". *Op. cit.*, pág. 590.

46 MONTESQUIEU: "Oeuvres complètes". Libro XI: "Des lois qui forment la liberté politique dans son rapport avec la constitution", Capítulo 7: "Des monarchies que nous connaissons". *Op. cit.*, pág. 590.

47 MONTESQUIEU: "Oeuvres complètes". Libro XI: "Des lois qui forment la liberté politique dans son rapport avec la constitution", Capítulo 6: "De la constitution d'Angleterre". *Op. cit.*, pág. 586.

48 MONTESQUIEU: "Oeuvres complètes". Libro XI: "Des lois qui forment la liberté politique dans son rapport avec la constitution", Capítulo 6: "De la constitution d'Angleterre". *Op. cit.*, pág. 589.

49 MONTESQUIEU: "Oeuvres complètes". Libro XI: "Des lois qui forment la liberté politique dans son rapport avec la constitution", Capítulo 6: "De la constitution d'Angleterre". *Op. cit.*, pág. 587.

50 MONTESQUIEU: "Oeuvres complètes". Libro XI: "Des lois qui forment la liberté politique dans son rapport avec la constitution", Capítulo 6: "De la constitution d'Angleterre". *Op. cit.*, pág. 589.

51 MONTESQUIEU: "Oeuvres complètes". Libro XI: "Des lois qui forment la liberté politique dans son rapport avec la constitution", Capítulo 6: "De la constitution d'Angleterre". *Op. cit.*, pág. 587.

52 MONTESQUIEU: "Oeuvres complètes". Libro XI: "Des lois qui forment la liberté politique dans son rapport avec la constitution", Capítulo 6: "De la constitution d'Angleterre". *Op. cit.*, pág. 588.

53 MONTESQUIEU: "Oeuvres complètes". Libro XI: "Des lois qui forment la liberté politique dans son rapport avec la constitution", Capítulo 6: "De la constitution d'Angleterre". *Op. cit.*, pág. 588.

54 MONTESQUIEU: "Oeuvres complètes". Libro XI: "Des lois qui forment la liberté politique dans son rapport avec la constitution", Capítulo 6: "De la constitution d'Angleterre". *Op. cit.*, págs. 588-589.



55 MONTESQUIEU: "Oeuvres complètes". Libro II: "Des lois qui dérivent directement de la nature du gouvernement", Capítulo 1: "De la nature des trois divers gouvernements". *Op. cit.*, pág. 532.

56 MONTESQUIEU: "Oeuvres complètes". Libro II: "Des lois qui dérivent directement de la nature du gouvernement", Capítulo 4: "Des lois dans leur rapport avec la nature du gouvernement monarchique". *Op. cit.*, pág. 535.

Sin embargo, para MONTESQUIEU, no basta con que en una monarquía haya estos "poderes intermedios" sino que es necesario, además, un "depósito de leyes que sólo pueden residir en los cuerpos políticos, los cuales anuncian las leyes cuando se hacen y las recuerdan cuando se olvidan" (*Op. cit.*, pág. 536).

Unas leyes que no sólo han de responder a la "naturaleza de los gobiernos" —"lo que le hace ser tal"—, sino también a sus "principios" —"lo que le hace actuar"— ("Oeuvres complètes". Libro III: "Des principes des trois gouvernements", Capítulo 1: "Difference de la nature du gouvernement et de son principe". *Op. cit.*, pág. 536), de manera que en un "gobierno monárquico" las leyes sustituyen a las virtudes, dado que éstas son "innecesarias" y el Estado "dispensa de ellas" ("Oeuvres complètes". Libro III: "Des principes des trois gouvernements", Capítulo 5: "Que la vertu n'est point le principe du gouvernement monarchique". *Op. cit.*, pág. 538). En este "gobierno monárquico" las leyes, junto al "honor", pueden "conducir al fin del gobierno como la misma virtud". De ahí que si el "gobierno monárquico" supone la existencia de "preeminencias, rangos e incluso una nobleza de origen", el honor "pone en movimiento todas las partes del cuerpo político, las une en virtud de su propia acción y así resulta que cada uno se encamina al bien común cuando cree obrar por sus intereses particulares" ("Oeuvres complètes". Libro III: "Des principes des trois gouvernements", Capítulo 7: "Du principe de la monarchie". *Op. cit.*, pág. 538). Un honor que, en "los Estados monárquicos y moderados", afirma MONTESQUIEU, "reina como un monarca sobre el príncipe y sobre el pueblo" ("Oeuvres complètes". Libro III: "Des principes des trois gouvernements", Capítulo 10: "Différence de l'obéissance dans les gouvernements modérés et dans les gouvernements despotiques". *Op. cit.*, pág. 540).

57 MONTESQUIEU: "Oeuvres complètes". Libro XI: "Des lois qui forment la liberté politique dans son rapport avec la constitution", Capítulo 6: "De la constitution d'Angleterre". *Op. cit.*, pág. 588.

58 MONTESQUIEU: "Oeuvres complètes". Libro XI: "Des lois qui forment la liberté politique dans son rapport avec la constitution", Capítulo 6: "De la constitution d'Angleterre". *Op. cit.*, pág. 587.

59 MONTESQUIEU: "Oeuvres complètes". Libro XI: "Des lois qui forment la liberté politique dans son rapport avec la constitution", Capítulo 6: "De la constitution d'Angleterre". *Op. cit.*, págs. 587-588.

60 MONTESQUIEU: "Oeuvres complètes". Libro XI: "Des lois qui forment la liberté politique dans son rapport avec la constitution", Capítulo 6: "De la constitution d'Angleterre". *Op. cit.*, pág. 588.

61 MONTESQUIEU: "Oeuvres complètes". Libro XI: "Des lois qui forment la liberté politique dans son rapport avec la constitution", Capítulo 6: "De la constitution d'Angleterre". *Op. cit.*, pág. 589.

62 MONTESQUIEU: "Oeuvres complètes". Libro XI: "Des lois qui forment la liberté politique dans son rapport avec la constitution", Capítulo 6: "De la constitution d'Angleterre". *Op. cit.*, pág. 589.

63 MONTESQUIEU: "Oeuvres complètes". Libro XII: "Des rapports que la levée des tributs et la grandeur des revenus publics ont avec la liberté", Capítulo 7: "Des tributs dans les pays ou l'esclavage de la glébe n'est point établi". *Op. cit.*, pág. 609.

64 MONTESQUIEU: "Oeuvres complètes". Libro XII: "Des rapports que la levée des tributs et la grandeur des revenus publics ont avec la liberté", Capítulo 8: "Comment on conserve l'illusion". *Op. cit.*, pág. 609.

65 MONTESQUIEU: "Oeuvres complètes". Libro XII: "Des rapports que la levée des tributs et la grandeur des revenus publics ont avec la liberté", Capítulo 14: "Que la nature des tributs est relative au gouvernement". *Op. cit.*, pág. 611.

66 MONTESQUIEU: "Oeuvres complètes". Libro XII: "Des rapports que la levée des tributs et la grandeur des revenus publics ont avec la liberté", Capítulo 15: "Abus de la liberté". *Op. cit.*, pág. 611.

67 MONTESQUIEU: "Oeuvres complètes". Libro XII: "Des rapports que la levée des tributs et la grandeur des revenus publics ont avec la liberté", Capítulo 12: "Rapport de la grandeur des tributs avec la liberté". *Op. cit.*, pág. 610.

Sin embargo, esta afirmación de Montesquieu debía ser matizada a la luz de la práctica inglesa de la época, en opinión de A. DESTUT DE TRACY, en el sentido de que no se trataba de que los ingleses pagaran grandes tributos por ser libres y ricos, sino que "porque son libres, en cierto sentido, son ricos, y es porque son ricos por lo que pueden pagar grandes tributos", aunque, en todo caso, las afirmaciones de Montesquieu ponían de manifiesto que en su teoría la "libertad política" y la "libertad individual" se encuentran vinculadas de tal forma que ésta es condición necesaria para aquella, pues en la medida en que cada ciudadano tenga seguridad contra la opresión de "su persona y sus bienes", podrá defender la "libertad pública" ("Commentaire sur l'Esprit des Lois de Montesquieu". Paris: Delaunay, librairie, Palais-Royal, 1819. Edición preparada por el Centre de Philosophie politique et juridique. URA-CNRS. Université de Caen, 1992, pág. 261).

68 MONTESQUIEU: "Oeuvres complètes". Libro XII: "Des rapports que la levée des tributs et la grandeur des revenus publics ont avec la liberté", Capítulo 13: "Dans quels gouvernements les tributs sont susceptibles d'augmentation". *Op. cit.*, pág. 611.

69 MONTESQUIEU: "Oeuvres complètes". Libro XII: "Des rapports que la levée des tributs et la grandeur des revenus publics ont avec la liberté", Capítulo 10: "Que la grandeur des tributs dépend de la nature du gouvernement". *Op. cit.*, pág. 610.

70 MONTESQUIEU: "Oeuvres complètes". Libro XII: "Des rapports que la levée des tributs et la grandeur des revenus publics ont avec la liberté", Capítulo 1: "Des revenus de l'État". *Op. cit.*, pág. 608.

- 71 MONTESQUIEU: "Oeuvres complètes". Libro XI: "Des lois qui forment la liberté politique dans son rapport avec la constitution", Capítulo 6: "De la constitution d'Angleterre". *Op. cit.*, págs. 589-590.
- 72 MONTESQUIEU: "Oeuvres complètes". Libro II: "Des lois qui dérivent directement de la nature du gouvernement", Capítulo 4: "Des lois dans leur rapport avec la nature du gouvernement monarchique". *Op. cit.*, pág. 535.
- 73 Se ha de tener en cuenta que la primera edición de esta obra de Montesquieu aparece a finales de 1747, en Ginebra y sin nombre de autor, y que pasa a Francia, no sin dificultad, comenzando a aparecer refutaciones ya desde 1749, especialmente por jesuitas y jansenistas, que "atacan al libro en nombre de la religión", de manera que en 1750 Montesquieu se ve obligado a publicar una "Defensa del Espíritu de las leyes", también en Ginebra, año en que se autoriza la reimpresión del libro por Malesherbes. No obstante, en 1751 la obra se incluye en el "Índice", aunque se suele mencionar que el año anterior ya había sido leída y anotada por Federico II de Prusia, Catalina II y el Rey de Sardania (MONTESQUIEU: "Oeuvres complètes". *Op. cit.*, pág. 13).
- El famoso "Elogio de Montesquieu", publicado por D'Alembert como cabecera del quinto volumen de "La Enciclopedia", aparece en noviembre de 1755. (MONTESQUIEU: "Oeuvres complètes". *Op. cit.*, págs. 21-32).
- 74 GARCÍA PELAYO, M.: "Derecho constitucional comparado". *Op. cit.*, págs. 27 y sgs.
- 75 CABO MARTÍN, C. de: "Sobre la función histórica del constitucionalismo y sus posibles transformaciones". Salamanca: Publicaciones del Departamento de Derecho Político, 1978, pág. 3.
- 76 LOEWENSTEIN, K.: "Teoría de la Constitución". *Op. cit.*, págs. 56-57.
- 77 PITKIN, H.F.: "El concepto de representación". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985, págs. 2-3.
- 78 LOEWENSTEIN, K.: "Teoría de la Constitución". *Op. cit.*, pág. 58.
- 79 Principio que exige contar con la participación de los interesados en los asuntos que les afectaran y cuyo origen, según el aforismo "quod omnes tangit, ad omnibus approbari debet", suele situarse en el Código de Justiniano (V, 59,5), en el ámbito de Derecho privado respecto al término del régimen de tutela, bajo la fórmula "ut quod omnes tangit ad omnibus comprobetur".
- Con posterioridad, según es comúnmente admitido, es desarrollado en las Decretales de los Papas Inocencio III, Gregorio IX y Bonifacio VIII, a partir de donde se extiende a todo Occidente, bajo la influencia del Derecho romano tardío y del Derecho canónico (Cfr. PISKORSKI, W.: "Las Cortes de Castilla en el período de la Edad Media a la Moderna 1188-1520". Barcelona: Ediciones El Albir, 1977, págs. 165-170; MARAVALL, J. A.: "La corriente democrática medieval en España y la fórmula «quod omnes tangit»". En "Estudios de Historia del pensamiento español". Serie Primera: Edad Media, segunda edición ampliada. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica, 1973, págs. 175-190 y, MARONGIU, A.: "Il Parlamento in Italia nel Medio Evo e nell'Età moderna. Contributo alla storia delle istituzioni parlamentari dell'Europa occidentale". Milán: Giuffrè, 1962, págs. 34-46).

- 80 LOEWENSTEIN, K.: "Teoría de la Constitución". *Op. cit.*, pág. 60.
- 81 LOEWENSTEIN, K.: "Teoría de la Constitución". *Op. cit.*, págs. 58-59. (Sobre la tesis de la incidencia de las técnicas representativas de algunas Ordenes religiosas en el origen de las instituciones representativas, *vid.* el profundo análisis de MOULIN, L.: "Les origines religieuses des techniques électorales et délibératives modernes". *Revue Internationale d'Histoire politique et constitutionnelle*, nº 10, 1953, págs. 106-148).
- 82 MARONGIU, A.: "Il Parlamento in Italia nel Medio Evo e nell'Età moderna. Contributo alla storia delle istituzioni parlamentari dell'Europa occidentale". *Op. cit.*, págs. 65-66.
- 83 MARONGIU, A.: Voz "Parlamento (Storia)". En "Enciclopedia del Diritto". Vol. XXXI. Giuffrè, 1981, pág. 729.
- 84 GARCÍA PELAYO, M.: "La constitución estamental". *Revista de Estudios Políticos*, nº 44, 1949, pág. 111.
- 85 Afirma O. HINTZE que "ni Rusia, ni Turquía, ni China han producido tales constituciones", al no existir en tales países, a su juicio, "una aristocracia política propiamente dicha".
- La excepción que Japón constituye en este aspecto entre los imperios de occidente, debe ser entendida como "consecuencia del poderío alcanzado por el *shogun*, el *majordomus* del Mikado, al que paulatinamente se ha restringido su importancia política", dando lugar a una "escisión entre el poder temporal y el espiritual, similar a la del Occidente europeo" (HINTZE, O.: "Historia de las formas políticas". Madrid: Ediciones de la Revista de Occidente, 1968, pág. 25).
- 86 Considerando la palabra "Estado" en el sentido expuesto por M. GARCÍA PELAYO, es decir, como "concepto histórico concreto" que surge con el nacimiento de "la idea y práctica de la soberanía" y del "nuevo orden espacial del siglo XVI", y sin entrar en la ya "clásica" polémica acerca de la concreta localización histórica del nacimiento del "Estado moderno", de la exclusividad del término "Estado" para designar un concreto modo de organización política que excluye la posibilidad de su utilización en relación a organizaciones políticas anteriores al siglo XIII, y la de su consideración o no como una forma política dotada de una serie de elementos estructurales diferenciales (Cfr. GARCÍA PELAYO, M.: "Federico II de Suabia y el nacimiento del Estado moderno". En "Del mito y de la razón en la historia del pensamiento político". *Op. cit.*, nota 1, págs. 141-142).
- 87 GARCÍA PELAYO, M.: "La constitución estamental". *Op. cit.*, pág. 106.
- Este fenómeno es especialmente manifiesto, a juicio de O. HINTZE, en Francia y Alemania, donde la configuración típica del "Estado territorial" se caracteriza por la "peculiar constitución estamental", que viene a constituir "per se un fenómeno concomitante de la formación del Estado territorial".
- De este modo, señala el autor citado, los "Estados Provinciales franceses son en su origen exactamente lo mismo que las *Landtage* alemanas", y ambos supuestos no se explican únicamente en relación a las instituciones del "Estado feudal", sino por el carácter determinante de los elementos "ministeriales", de tal modo que es posible caracterizar la formación de los "estamentos territoriales" más que como un "acuerdo arbitrario", como

la reunión progresiva de los fragmentos territoriales originarios ("Historia de las formas políticas". *Op. cit.*, pág. 28).

<sup>88</sup> ROMANO, R. y TENENTI, A.: "Los fundamentos del mundo moderno". Madrid: Editorial Siglo XXI, 1989, pág. 59.

En todo caso, se ha de subrayar que en esta dilatada, cronológicamente, y flexible etapa histórica, como señalan R. ROMANO y A. TENENTI, "el principio de *nación*, en el sentido moderno, todavía no está claramente formulado" (*Op. cit.*, pág. 59). *Vid.* al respecto: KEDOURIE, E.: "Nacionalismo". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1988.

<sup>89</sup> Esta escisión de dos poderes "extraestatales", el espiritual y el temporal, se produce, en opinión de R. ROMANO y A. TENENTI, por la incapacidad de cada uno de ellos para lograr realizar, por sí mismo, "la idea de un imperio universal cristiano", de tal modo que la oposición en el ejercicio del poder entre Emperador y Papa y el "pluralismo" político intraestatal, característico del orden feudal, viene a ser sustituido progresivamente por una "unificación territorial" y una "centralización" y "fortalecimiento" del poder político que determinan el ámbito espacial y subjetivo donde se despliega el poder del Estado ("Los fundamentos del mundo moderno". *Op. cit.*, pág. 59).

<sup>90</sup> GARCÍA PELAYO, M.: "La constitución estamental". *Op. cit.*, págs. 106-107.

<sup>91</sup> GARCÍA PELAYO, M.: "La constitución estamental". *Op. cit.*, pág. 106.

<sup>92</sup> GARCÍA PELAYO, M.: "La constitución estamental". *Op. cit.*, pág. 109.

<sup>93</sup> HINTZE, O.: "Historia de las formas políticas". *Op. cit.*, pág. 82.

<sup>94</sup> GARCÍA PELAYO, M.: "La constitución estamental". *Op. cit.*, págs. 111-112.

<sup>95</sup> A partir de esta convocatoria, señala M. COLMEIRO, "ya no son dos sino tres los brazos del reino, á saber, el clero, la nobleza y los ciudadanos", dando origen, además, al término "Curia" —que "significa en romance palacio ó corte"— en sustitución de "Concilium" ("Cortes de los antiguos Reinos de León y Castilla. Parte Primera". Madrid: Establecimiento tipográfico de los sucesores Rivadeneyra, impresores de la Real Casa, 1883, pág. 11). Una convocatoria que, con gran expresividad, ha sido calificada por J. VALDEÓN como "el acta de nacimiento de las Cortes del reino occidental de la península ibérica" ("Las Cortes medievales castellano-leonesas en la historiografía reciente". En PISKORSKI, W.: "Las Cortes de Castilla en el período de tránsito de la Edad Media a la Moderna 1188-1520". Barcelona: Ediciones El Albir, 1977, pág. XX).

<sup>96</sup> Para Sir W. R. ANSON aunque ya en 1265 Simón de Montfort añadió a la composición del "Concilium regis" a los ciudadanos y burgueses de cada ciudad y burgo, "apareciendo por primera vez con una capacidad representativa", sin embargo, es el denominado "Parlamento modelo" de Eduardo I, en 1295, el que se constituye no sólo por representantes de la nobleza y el clero sino también en el que se ordena la elección de "dos caballeros por cada condado", "dos ciudadanos por cada ciudad" y "dos burgueses por cada burgo".

Esta composición origina el proceso de diferenciación entre dos cuerpos u órganos diferentes, "la Corona en Parlamento" y "la Corona en Consejo", aunque en este momento las funciones de cada uno de ellos no estén todavía diferenciadas, pues, con carácter general,

estima el autor, "el Concilium regis en el siglo XIII era un órgano que ejercía funciones judiciales, administrativas, y (en la medida en que pudieran ser ejercitadas) funciones legislativas" ("The Law and Custom of the Constitution". Vol. I: "Parliament". Fifth Edition by Maurice L. Gwyer C.B., Oxford: At the Clarendon Press, 1922, págs. 28-30).

<sup>97</sup> HOWARD LORD, R.: "The Parliaments of the Middle Ages and the early modern period". *The Catholic Historical Review*, nº 2, vol. XVI, July, 1930, pág. 130.

<sup>98</sup> HINTZE, O.: "Historia de las formas políticas". *Op. cit.*, págs. 83-91.

<sup>99</sup> HOWARD LORD, R.: "The Parliaments of the Middle Ages and the early modern period". *Op. cit.*, pág. 127.

<sup>100</sup> LEICHT, P. S.: "La posizione giuridica dei parlamenti medievali italiani", en el colectivo: "L'organisation corporative du Moyen Age à la fin de l'ancien régime". Louvain, 1937, pág. 98.

<sup>101</sup> PÉREZ ROYO, J.: "Curso de Derecho constitucional". Séptima edición. Madrid: Marcial Pons, 2000, pág. 638.

En efecto, en su análisis de las características propias del "mandato imperativo" considera, además, que este tipo de representación es una representación sobre la cual no se fundamenta la legitimidad del poder, en tanto que la legitimidad del Monarca "se da por supuesto como algo evidente", siendo una representación "estamental", no individual, donde están representados "los tres Estados: la nobleza, el clero y el «tercer estado»". Asimismo, su carácter esencialmente patrimonial o económico determina la condición "revocable" de la representación y su cualidad de "mandato de cuya gestión se tenía que rendir cuenta ante los representados". Una serie de características que, en definitiva, conducen al autor a considerar la representación estamental como una "representación jurídica", en contraposición a la "representación política moderna", estatal o constitucional, que comienza a gestarse en Inglaterra en el siglo XVII y que aparecerá, posteriormente, en la Francia revolucionaria (*Op. cit.*, págs. 638-639).

<sup>102</sup> HINTZE, O.: "Historia de las formas políticas". *Op. cit.*, págs. 28-29.

<sup>103</sup> NAEF, W.: "La idea del Estado en la Edad Moderna". Madrid: Ediciones Nueva Época, 1947, pág. 8.

<sup>104</sup> SÁINZ DE BUJANDA, F.: "Hacienda y Derecho. Introducción al Derecho Financiero de nuestro tiempo". Tomo I. *Op. cit.*, pág. 239.

<sup>105</sup> GONZÁLEZ GARCÍA, E.: "Introducción al Derecho presupuestario. Concepto, evolución histórica y naturaleza jurídica". Madrid: Editorial de Derecho Financiero, 1973, pág. 94.

<sup>106</sup> MARONGIU, A.: "Il Parlamento in Italia nel Medio Evo e nell'Età moderna. Contributo alla storia delle istituzioni parlamentari dell'Europa occidentale". *Op. cit.*, pág. 34.

<sup>107</sup> PISKORSKI, W.: "Las Cortes de Castilla en el período de tránsito de la Edad Media a la Moderna 1188-1520". *Op. cit.*, págs. 150-151.

<sup>108</sup> GARCÍA PELAYO, M.: "La constitución estamental". *Op. cit.*, pág. 114.

<sup>109</sup> GARCÍA PELAYO, M.: "La Constitución estamental". *Op. cit.*, págs. 114-115.

<sup>110</sup> La significación jurídica de estas "leyes del reino" mantendría ciertas semejanzas con el concepto de "leyes fundamentales" en su formulación francesa e, incluso, en opinión de M. GARCÍA PELAYO, podrían ser conceptos equivalentes, en tanto que, en ambos casos,

- se hace referencia a un conjunto de normas consideradas "absolutamente inviolables" que configuran los "principios constitutivos del Reino" y que se identifican como un "cuerpo específico de derecho", dado que tenían un "objeto específico" —referido exclusivamente al ejercicio y transmisión de la prerrogativa real—, y un determinado "carácter formal" —ya que se las consideraba con carácter inmutable, a diferencia de las demás leyes, "no pudiendo ser abolidas por decisión real"—. A partir de tales consideraciones, para los juristas franceses de la Monarquía absoluta estas normas no sólo se diferenciaban del resto por su objeto e inmutabilidad, sino, también, por ser "principio unitario de la comunidad política" (GARCÍA PELAYO, M.: "Derecho constitucional comparado". *Op. cit.*, págs. 24-25).
- 111 JESCH, D.: "Ley y Administración. Estudio de la evolución del principio de legalidad". *Op. cit.*, págs. 134-135.
- 112 NAEF, W.: "La idea del Estado en la Edad Moderna". *Op. cit.*, págs. 16-17.
- 113 PITKIN, H. F.: "El concepto de representación". *Op. cit.*, págs. 94-95.
- 114 PITKIN, H. F.: "Teoría de la representación". *Op. cit.*, pág. 2.
- 115 LOEWENSTEIN, K.: "Teoría de la Constitución". *Op. cit.*, pág. 59.
- 116 PÉREZ ROYO, J.: "Curso de Derecho constitucional". Séptima edición. *Op. cit.*, págs. 639-640.
- 117 BURKE, E.: "Discurso a los electores de Bristol". En "Textos Políticos". México: Fondo de Cultura Económica, 1984, págs. 312-313.
- 118 Este concepto de representación se caracteriza, además, por el criterio de la individualidad, pues es, esencialmente, "una representación de individuos, de ciudadanos", donde la "técnica" representativa se aplica "al nivel de las relaciones jurídicas generales", es decir, "en relación con el ente político general, con el Estado". Por este motivo, afirma J. PÉREZ ROYO, la elección del representante "es irrevocable hasta la finalización del mandato", aunque tiene que rendir cuentas de su gestión "políticamente", es decir, "de forma general, sin precisiones contables de ningún tipo" ("Curso de Derecho constitucional". Séptima edición. *Op. cit.*, pág. 642).
- 119 SANTAMARÍA DE PAREDES, V.: "Curso de Derecho Político". Cuarta Edición. Madrid: Establecimiento Tipográfico de Ricardo Fé, 1890, págs. 591-592.
- 120 GONZÁLEZ GARCÍA, E.: "Introducción al Derecho Presupuestario. Concepto, evolución y naturaleza jurídica". *Op. cit.*, págs. 106-107.
- 121 RODRÍGUEZ BEREJO, A.: "Introducción al estudio del Derecho financiero". *Op. cit.*, págs. 82-93.
- A modo de ejemplo, puede ser significativa la convocatoria de Cortes en Toledo por los Reyes Católicos en 1499, a fin de solicitar un servicio extraordinario "para la dote de la Princesa y otros", para cuyo fin ordenan "mandar hacer é celebrar cortes", donde "platicar é conferir con los procuradores de las cibdades é vilas destos reinos mas deliberacion é consejo, é como nuestros reinos e señorios mejor lo puedan cumplir" (MARTÍNEZ MARINA, F.: "Teoría de las Cortes". Tomo III. Edición preparada por J. M. Pérez Prendes. Madrid: Editora Nacional, 1979, pág. 1.373).
- 122 PHILIP, L.: "Finances publiques". Tomo I: "Les problémes généraux des finances publiques et le budget". *Op. cit.*, pág. 59.

- 123 LASSALE, J.-P.: "Le Parlement et l'autorisation des dépenses publiques". *Revue de Science Financière*. Cinquante-cinquième année, 1963, pág. 581.
- 124 POSADA, A.: "Estudio Preliminar". En JELLINEK, G.: "La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano. Estudio de historia constitucional moderna". Madrid: Librería General de Victoriano Suárez, 1908, pág. 37.
- 125 En este sentido, frente a los acontecimientos revolucionarios franceses de 1789, E. BURKE recordaba con gran expresividad que en Inglaterra, "desde la Carta Magna hasta la Declaración de Derechos ha sido siempre la constante política de nuestra Constitución la de reclamar y defender nuestras libertades como una herencia vinculada que llega a nosotros desde nuestros mayores para ser transmitida a nuestra descendencia. Es una condición peculiar y propia del pueblo de este reino, sin ninguna clase de remisión a cualquier otro derecho más general o más antiguo". Por este motivo, afirmaba, "nuestra Constitución conserva una cierta unidad en la inmensa variedad de sus partes. Tenemos una Corona hereditaria, unos Pares hereditarios, una Cámara de los Comunes y un pueblo que ha heredado, a través de una larga línea de antepasados, sus privilegios, franquicias y libertades" ("Reflexiones sobre la Revolución francesa". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1978, págs. 92-93).
- 126 En el sentido en que, según estima M. GARCÍA PELAYO, se caracterizan las Declaraciones de Derechos del Estado democrático liberal, frente a las "tablas" de libertades y franquicias medievales, subrayando, ante todo, la diferente "significación histórica, política y jurídica" de ambas tipologías de documentos ("Derecho constitucional comparado". *Op. cit.*, págs. 144-146).
- 127 PITKIN, H. F.: "El concepto de representación". *Op. cit.*, págs. 3-4.
- 128 POSADA, A.: "Estudio Preliminar". En JELLINEK, G.: "La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano". *Op. cit.*, págs. 37-38.
- 129 THORPE, F. N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of the territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". Vol. VII. *Op. cit.*, pág. 3.813.
- 130 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". París: Garnier-Flammariion, 1970, pág. 33.
- En todo caso, es posible entender, como propio del documento francés, su mayor grado de abstracción y generalidad pues, como afirma G. de RUGGIERO, mientras el liberalismo inglés se caracteriza, entre otros factores, por "un empirismo práctico basado en \*las libertades+, en plural", el francés responde a un "racionalismo abstracto que se basa en la libertad en singular" ("Historia del liberalismo europeo". Traducción española de A. Posada. Madrid: Ediciones Pegaso, 1944, págs. 341-345).
- 131 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 35.
- 132 Fórmula recogida, en todos sus términos, en el artículo XXX de la Declaración de Derechos de la Constitución de Massachusetts (1780) (Cfr. THORPE, F.N.: "The Federal and State Constitutions. Colonial Charters, and other organic laws of the territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". Vol. III. *Op. cit.*, pág. 1.893).

- 133 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 44.
- 134 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 33.
- 135 GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: "La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución francesa". Madrid: Alianza Universidad, 1994, pág. 70.
- 136 GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: "La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa". *Op. cit.*, pág. 80.  
Concretamente, afirma, la vigencia del "rule of Law" anglosajón en el desarrollo de la autoridad política explica, en última instancia, que a partir del "reino de la Ley proclamado por la Revolución Francesa surgiese el Derecho Público, luego extendido a toda Europa, basado en el principio de legalidad, en el sentido formal y escrito de la expresión, fruto de la legalización y estatalización casi completa del Derecho que la Revolución determina", circunstancia ésta que "no se produjo, sin embargo en América (como tampoco en Inglaterra) tras su revolución judicial" ("La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa". *Op. cit.*, pág. 152).
- 137 MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Modernas tendencias del Derecho constitucional". Madrid: Editorial Reus, 1934, pág. 82.
- 138 JELLINEK, G.: "La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano". *Op. cit.*, pág. 89.  
En este sentido, resulta ya clásica la polémica entre quienes sostenían "la influencia predominante del modelo americano en el francés, hasta el punto de que éste apenas era algo más que una copia de aquél", representada por G. Jellinek, y la de quienes, por el contrario, afirmaban "la radical originalidad de la Declaración francesa", encabezada por M. Boutmy, actualmente reconducida hacia posturas más matizadas (CABO MARTÍN, C. DE.: "Teoría histórica del Estado y del Derecho constitucional". Vol. II: "Estado y Derecho en la transición al capitalismo y en su evolución. El desarrollo constitucional". *Op. cit.*, págs. 214-215).
- 139 LUCAS VERDÚ, P.: "La lucha por el Estado de Derecho". Bolonia: Publicaciones del Real Colegio de España, 1975, pág. 25.
- 140 JELLINEK, G.: "La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano". *Op. cit.*, págs. 102-104.  
En su opinión, la Declaración de Virginia y las de "los demás Estados particulares norteamericanos", no sólo eran la fuente del "proyecto de Lafayette", sino "para todos cuantos quisieron hacer adoptar una Declaración de Derechos", pudiendo reconocerse en la Declaración de Derechos francesa la influencia de los "Bills of rights ó Declarations of rights", de tal modo que, afirma, "todos los proyectos de declaración francesa, desde los contenidos en las actas hasta los veintidós proyectos presentados en la Asamblea Nacional, desarrollan con más o menos amplitud y habilidad las ideas americanas" (*Op. cit.*, págs. 110-111).
- 141 JELLINEK, G.: "La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano". *Op. cit.*, págs. 134-135.

- 142 POSADA, A.: "Estudio Preliminar". En JELLINEK, G.: "La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano". *Op. cit.*, pág. 17.
- 143 POSADA, A.: "Los orígenes de las Constituciones escritas". Revista General de Legislación y Jurisprudencia. Año 41. Tomo LXXXIII, 1893, pág. 454.
- 144 LOEWENSTEIN, K.: "Constituciones y Derecho constitucional en Oriente y Occidente". *Op. cit.*, pág. 8.
- 145 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, págs. 34-35.
- 146 GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: "La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa". *Op. cit.*, pág. 176.  
Sin embargo, en relación con la "Ley de Presupuestos", O. MAYER considera que en el artículo 14 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, pese a encontrarse "la esencia del derecho de presupuesto, no se habla de ley". Habrá que esperar, en su opinión, a la Constitución francesa de 1799 para encontrar una referencia a "la ley de presupuesto" (art. 45), en un Texto Constitucional donde "todos los actos del Cuerpo legislativo —que también está llamado a fijar el Presupuesto— deben llevar el nombre de leyes" ("Derecho administrativo alemán". Tomo II: "Parte especial. Poder de policía y poder tributario". 2ª edición inalterada. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1982, nota. 9, pág. 190).
- 147 GARCÍA PELAYO, M.: "Derecho constitucional comparado". *Op. cit.*, pág. 177.  
Este concepto de pueblo designa, a partir de entonces, en "la literatura jurídico-política de los países románicos", afirma, una "unidad invisible, ausente, no actuante de modo inmediato y sin realidad corpórea aunque sí social, dotado de conciencia de existencia histórica y cultural y dispuesto a afirmarse como una unidad política independiente" y, aunque compuesto de una pluralidad de individuos, "no se identifica con la suma de los mismos, sino que constituye con respecto a ellos una entidad superior y concreta, no sólo desde el punto de vista del presente social, sino también desde el punto de vista histórico, en cuanto que siendo resultado de las antiguas generaciones se abre al porvenir con las futuras" ("Derecho constitucional comparado". *Op. cit.*, pág. 178). Para una exposición de los elementos que enfrentaron en el proceso revolucionario francés a los partidarios de la soberanía nacional y de la soberanía popular, *vid.* CARRE DE MALBERG, R.: "Contribution à la Théorie Générale de l'Etat". Tome Deuxième. París: Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1922, págs. 199 y sgs.).
- 148 PÉREZ ROYO, J.: "Curso de Derecho constitucional". Séptima edición. *Op. cit.*, pág. 639.
- 149 GARCÍA PELAYO, M.: "Derecho constitucional comparado". *Op. cit.*, págs. 180-181.
- 150 GARCÍA PELAYO, M.: "Derecho constitucional comparado". *Op. cit.*, págs. 180-183.
- 151 PITKIN, H.F.: "El concepto de representación". *Op. cit.*, pág. 95.
- 152 VEGA, P. de: "Significado constitucional de la representación política". Revista de Estudios Políticos, Nueva Época, nº 44, marzo-abril 1985, pág. 30.
- 153 LOEWENSTEIN, K.: "Teoría de la Constitución". *Op. cit.*, pág. 159.
- 154 VEGA, P. de: "Significado constitucional de la representación política". *Op. cit.*, págs. 27-28.

## 2. El Presupuesto en la "constitución inglesa del siglo XVIII"

**P**ORQUE Inglaterra, como afirmaba A. Posada, es, "históricamente, el primer Estado constitucional", resultado de un proceso histórico que da lugar a la "constitucionalización del Estado" y que ha ejercido "una poderosa sugestión, en las posteriores adaptaciones del régimen de Constituciones".

Por ello, el estudio de su "Constitución" resulta imprescindible para conocer "las fuentes jurídicas de las Constituciones"<sup>1</sup>.

Un proceso histórico basado más en "prácticas y convenciones" que en "preceptos constitucionales escritos", lo que ha llevado comúnmente a subrayar la "naturaleza consuetudinaria" de la evolución constitucional británica, como hacía el mismo autor precitado cuando recogía las afirmaciones de E. Boutmy en el sentido de que "no hay en la Constitución inglesa un texto, hay textos; estos textos son de todas las épocas, y nunca han sido codificados", pero, en todo caso, "no agotan los textos la materia constitucional, pues la mayor parte no está escrita"<sup>2</sup>. En este sentido, en tanto que "Constitución no codificada y, en gran parte, no escrita", para L. Sánchez Agesta la "Constitución inglesa" es, en cierto modo, "una Constitución invisible"<sup>3</sup>.

Unos textos que han estado sometidos a inevitables procesos de actualización jurídica —de donde deriva, en opinión de M. Jiménez de Parga, la "especial dificultad" que el estudio del régimen jurídico británico presenta para las "mentalidades europeas continentales"<sup>4</sup>—, pero que permiten describir los que suelen ser considerados tradicionalmente como "caracteres" de la "Constitución inglesa".

De entre todos ellos, tradicionalmente se ha subrayado como "característica esencial" de la "Constitución inglesa" la de estar

“sometida a desarrollo y cambio constantes y continuos”, como afirmara A. Posada, siguiendo a L. Courtney, de manera que, en su opinión –utilizando una expresión próxima al darwinismo constitucional–, estamos ante un “organismo vivo, que absorbe los hechos y se transforma por sí mismo”, si bien en ocasiones sus cambios son “considerables y hasta violentos”, mientras que en otros momentos “el movimiento es casi imperceptible”<sup>5</sup>.

Unos cambios que, no obstante, permiten descubrir tras ellos una “línea de permanencia y continuidad”, como afirma M. García Pelayo, configurando una “constitución tradicional, no revolucionaria”<sup>6</sup>, aunque, en ocasiones, pese a calificarse tal “continuidad” como “asombrosa” se subraye que no es posible entenderla en “términos absolutos”<sup>7</sup>.

Porque, efectivamente, uno de los “principios” que habitualmente suele destacarse como específico de la evolución constitucional británica es el de su “naturaleza histórica, no revolucionaria”, es decir, la creencia, fuertemente extendida, de que el paso del modo de organización política feudal al “gobierno constitucional” tiene lugar, en Gran Bretaña, de una forma “evolutiva”, a través de una “lenta y gradual transformación y desarrollo de principios escasamente establecidos en textos legales”<sup>8</sup>.

Además, esa evolución constitucional habría tenido un carácter “gradual” e “ininterrumpido”, de modo que sus orígenes podrían remontarse, incluso, en opinión de A. Todd, al “sistema de gobierno de nuestros antepasados Anglo-Sajones”, donde –pese a reconocer que los datos de que se dispone son “escasos e imperfectos”– se pueden encontrar, “en germen”, cada una de las “ramas monárquica, aristocrática y democrática de nuestra constitución”<sup>9</sup>.

De modo que, en el contexto de estas peculiaridades propias de la evolución constitucional británica, parece una lógica consecuencia deducir también como otro rasgo específico, como se suele apreciar habitualmente, que la organización política feudal y el Estado absoluto o no existen o presentan particularidades propias respecto al continente europeo, hasta el extremo de que, para algunos autores, una secuencia histórica aparentemente ininterrumpida llevaría desde la “conquista normanda” al “gobierno constitucional”.

#### a) La “continuidad histórica” en la evolución política y constitucional británica

Ambos extremos, peculiaridad de la organización política feudal y no existencia de Estado absoluto están presentes en el análisis de W.I. Jennings, como consecuencia del proceso de evolución lenta y gradual de las instituciones británicas. Porque, afirma, los reyes normandos eran “monarcas feudales” y, precisamente por ello, jamás fueron “monarcas absolutos”, pues una de las características del feudalismo inglés consiste, en su opinión, en “la distribución de derechos y deberes conforme al Derecho y someter ese derecho a una jerarquía de tribunales, comenzando por la Curia regis y acabando por los tribunales de los señoríos locales feudales”<sup>10</sup>.

En tales circunstancias, cuando los “barones mayores” lograron que el Rey firmara la Carta Magna en 1215 –considerada por el autor precitado como “el máximo documento del Derecho feudal”–, consiguieron una expresión “terminante” de que “el rey estaba sometido al Derecho”<sup>11</sup>. Porque, como ha señalado A. Todd, ciertas cosas no podían ser hechas por el Rey “por su sola prerrogativa”, pues el Rey “no podía hacer leyes, ni decretar nuevos impuestos sin el consentimiento de su Parlamento”. Tenía que gobernar “conforme a las leyes del reino, y si las transgredía, incluso en época muy lejana, sus agentes y consejeros eran considerados responsables de sus faltas, bajo una forma u otra, ante la asamblea nacional”<sup>12</sup>.

Por ello, incluso en la época de los Tudor, cuando se “reforzó” el poder del Monarca<sup>13</sup>, se encontrarían “formándose” los “principios” que, con el tiempo, debían dar lugar “al desarrollo del gobierno constitucional”, hasta el punto de que A. Todd sitúa en esta época la formación del “núcleo del consejo de confianza”, conocido más tarde como “Gabinete”, integrado por personas elegidas por el Rey de entre los “servidores de alta confianza y de los consejeros de la corona”. Este “poderoso cuerpo de gobierno”, que en un principio fue un “instrumento dócil en las manos del monarca reinante”, a partir de 1688 se convirtió en “responsable ante el Parlamento”<sup>14</sup>.

Pero incluso si se reconoce la presencia histórica del absolutismo en Gran Bretaña, los caracteres con que se presenta tampoco son los propios del continente, de modo que, si como afirma W. Naef, el absolutismo monárquico apenas llegó a estar vigente en Inglaterra, el desarrollo del “Estado moderno” tuvo lugar con la misma fuerza que en cualquier otro país,



de ahí que, en este sentido, entienda que Inglaterra no constituye un supuesto excepcional, pues la forma política absolutista que triunfa en el continente europeo resulta, de hecho, tan sólo una "forma" de las posibles, respecto de la cual no cabe deducir relación causal y necesaria alguna con la existencia de ese "Estado moderno"<sup>15</sup>.

En efecto, la titularidad de la soberanía —concebida como "titularidad de todos los poderes, el centro desde donde parten todos los derechos, de donde adquiere vida cada disposición normativa"<sup>16</sup>—, se puede predicar tanto del Monarca en la "forma" absolutista del "Estado moderno", como del Parlamento británico, viniendo a suponer, por tanto, con respecto a los países continentales, una variación "primordialmente de titular" pero no de "calidad de poder", porque al igual que el Monarca en el continente europeo, el Parlamento se hizo "supremo, no ligado al Derecho anterior, sino superior a él"<sup>17</sup>.

De hecho, la subordinación del Monarca a un Parlamento que se convirtió en "supremo" llegó al extremo de poder definir "la prerrogativa" como "el remanente de poderes" que el Parlamento ha dejado en el Rey, el "ius in sacra", la más alta expresión absolutista, que recaban para sí algunos monarcas europeos, algo que tiene también lugar en Inglaterra, en cuanto que "el Parlamento puede cambiar la religión del país e intervenir en las cuestiones internas de ella"<sup>18</sup>.

Pero, como afirma J.W. Gough, aun cuando en el siglo XVII se opone el Parlamento al Rey, no puede entenderse como una lucha por la soberanía, pues "hablando con propiedad, el soberano legislativo es (y era) el rey en Parlamento, y el Parlamento comprendía al rey"<sup>19</sup>. Por eso afirma H. F. Pitkin que a medida que se incrementa la autoridad del Parlamento y su importancia en la promulgación de las leyes su posición simbólica se adscribe "al rey-en-el-Parlamento de una forma conjunta, como un solo cuerpo o corporación" o, si se quiere, como una "unidad mística" que expresa la "encarnación" de toda la nación en su gobernante<sup>20</sup>.

Esta "continuidad histórica" aparece singularmente reflejada en el análisis de los acontecimientos del siglo XVII, donde, de las tensiones entre el Rey y el Parlamento durante la dinastía Estuardo<sup>21</sup> —agravadas con la presencia de factores religiosos durante el reinado de Carlos I, que desembocaron, en 1642, en una guerra civil—, se destaca, sobre todo, el cambio de dinastía, quedando en un segundo plano, en la mayoría de las ocasiones, la ejecución de Carlos I<sup>22</sup>.

De este modo, en algunas ocasiones los análisis históricos han minimizado la importancia de tales sucesos, considerándolos como de importancia menor, según la conocida afirmación de W. Bagehot en el sentido de que la revolución que se produce en 1688 es "el mínimo de una revolución, porque en derecho, al menos, sólo cambió una dinastía"<sup>23</sup>, mientras que para otros autores ni siquiera han recibido la calificación de "auténticas" revoluciones sino, según la expresión de E. Boutmy, la de "dos grandes crisis".

En opinión de este autor, lo característico de las "dos grandes crisis" del siglo XVII es que para "asegurar el gobierno libre" que les siguió, no tuvieron "ninguna necesidad de crear ninguna relación nueva a establecer entre los poderes, ningún cambio a introducir en la jerarquía social, ningún privilegio reconocido que destruir"<sup>24</sup>. Porque, afirma, al contrario de lo que sucede en el siglo XVIII, cuando una "nueva clase", fruto del desarrollo fabril e industrial, reclama su participación en el poder político<sup>25</sup>, en estas "dos grandes crisis" no se distingue "ni una oposición y una guerra de clases, ni los odios inexplicables que engendran abusos soportados demasiado tiempo, ni los grandes entusiasmos teóricos que suscita una necesidad demasiado prolongada de reformas"<sup>26</sup>. Pero, como afirma L. Sánchez Agesta, la revolución inglesa "no fue menos sangrienta y rica en incidencias que la revolución francesa", sobre la que, además, ejerció un "notorio influjo", iniciando una "línea clara de evolución que conduce hasta el equilibrio actual de sus instituciones". Ciertamente, continúa, su "carácter" resulta "singular" respecto de los procesos revolucionarios continentales, pero ello se debe, en su opinión, a que su "aliento" no se basa en "principios abstractos que se proyectan como un plan constitucional, sino en derechos concretos que se alegan como un patrimonio heredado de sus antepasados"<sup>27</sup>.

En cualquier caso, se trata de una lucha "efectiva, constitucional", como afirma E. Gómez Arboleya, que rompe la concordia mantenida hasta entonces entre el Rey y el Parlamento como unidad "casi monolítica" de poder, integrada por el Monarca y la aristocracia rural en su enfrentamiento al poder de la Iglesia, cuya desintegración no hace sino poner de manifiesto que los dos elementos —Corona y Parlamento— son "en cierto modo distintos", pues mientras la Monarquía quiere "jugar el papel" del absolutismo, el Parlamento es "el instrumento de nuevas fuerzas: gentry y comerciantes", que comienzan a sentir como inadecuadas las antiguas estructuras feudales<sup>28</sup>.

Por ello, aunque la revolución supone "el triunfo político de la burguesía", también es cierto que de ella derivan "los principios fundamentales" que sustentan a las instituciones democráticas representativas inglesas hasta nuestros días: la prohibición de que el trono inglés "fuera ocupado por un papista", la "independencia del poder judicial" y la superioridad de la Cámara de los Comunes a través del "control de los subsidios" y de su "votación anual", competencias que se verán reforzadas, posteriormente, mediante "el nombramiento de ministros de su mayoría"<sup>29</sup>.

En este sentido, autores como E. Boutmy no pueden menos que subrayar la trascendencia de esas "dos grandes crisis" del siglo XVII, aunque sea como "tributo inmediato" a la "constitución política" de Inglaterra, sustituyendo la "monarquía de derecho divino que había comenzado con la teocracia anglicana" por una "monarquía contingente y contractual" que, al nacer de una revolución y en el juego de las libertades civiles reconquistadas, no podía ser sino "parlamentaria", es decir, aquella donde "el Parlamento ejercería un control efectivo sobre los actos del poder y tendría la última palabra"<sup>30</sup>.

De hecho, uno de los rasgos más singulares que, en opinión de De Lolme, diferenciaba "ventajosamente al gobierno inglés de los demás gobiernos libres", era la forma en que las revoluciones "han terminado en Inglaterra". Porque, afirmaba, mientras en los demás pueblos han concluido "en interés de un reducido número de ciudadanos", en Inglaterra terminan tratando de asegurar la libertad general<sup>31</sup>, es decir, que de ellas pueden obtener "provecho" todos los "órdenes" del pueblo<sup>32</sup>, como lo demostraba, en su opinión, "el gran suceso que tuvo lugar en 1689"<sup>33</sup>.

De modo que, en este contexto, la "continuidad formal" del Parlamento resulta una característica sustancial de la singular evolución política y constitucional británica, hasta el extremo de que, desde el punto de vista político, en este siglo XVII, en el que tiene lugar "la revolución inglesa", no estaríamos ante una lucha entre un Parlamento estamental y una Monarquía que trata de imponerse, sino ante la contraposición de dos "potencias ascendentes" que rivalizan entre sí por representar el Estado moderno, aunque, en última instancia, se conserven "los dos pilares de su Estado: la Monarquía y el Parlamento". En definitiva, como afirma M. Jiménez de Parga, en Inglaterra "nace el Parlamento; mas *no se crea*"<sup>34</sup>.

## b) La "continuidad formal" del Parlamento británico y el nacimiento del Presupuesto

En efecto, el conjunto de "peculiaridades" presentes en la organización del "régimen feudal" explican para autores como E. Boutmy, en gran parte, tanto la singularidad de los acontecimientos del siglo XVII como sus diferencias con los procesos revolucionarios franceses del siglo XVIII y, en este sentido, subraya especialmente —como característica propia de esa singularidad presente en la evolución de la "Constitución inglesa"— la "continuidad formal, única en su género", entre un Parlamento de tipo medieval y un Parlamento de corte moderno, como lo es la Cámara de los Comunes.

De hecho, en su opinión, a mediados del siglo XIV existe ya el Parlamento "bajo la forma en que ha permanecido desde entonces", porque si en el período de los Lancaster se inicia esta "forma", en el de los Tudor —considerado como una "segunda etapa en la evolución política de Inglaterra"—, es cuando adquiere su consagración definitiva<sup>35</sup>, hasta el punto de que, afirma, desde esa época, Inglaterra se presenta "con los caracteres de una sociedad adulta y moderna, en posesión de las nociones de Estado y de ley, de todos los órganos de gobierno representativo y parlamentario y del principio de la supremacía del poder civil"<sup>36</sup>.

En última instancia, se suele afirmar que en Inglaterra los estamentos "sobreviven a la oleada absolutista" iniciada en el siglo XVI y continuada en el XVII, asumiendo, finalmente, la "dirección del Estado", pues, a diferencia del continente europeo, la naturaleza de la clase superior, la *gentry*, que es el "soporte" de la Cámara de los Comunes, aun siendo aristocrática, no tiene un carácter rígido, lo que permite la incorporación de los individuos o los grupos de población que llegan a alcanzar relevancia dentro del Estado de manera flexible, de tal modo que "la Cámara de los Comunes se considera, ininterrumpidamente, como representación nacional"<sup>37</sup>.

Hasta el punto de que, como ha expuesto F.W. Maitland, "Parlamentum" sería el "cuerpo" reunido según "el modelo de 1295", de tal modo que antes de finalizar el siglo XIII la Asamblea nacional deja de ser una corte feudal para convertirse en una Asamblea de los estados del reino, lo que equivale, de acuerdo con la tesis de ese tiempo, "a todas las clases y condiciones de hombres"<sup>38</sup> y, desde comienzos del siglo XIV, el "rey en parlamento" era, sin duda, el único aspirante al poder soberano.

Precisamente la ausencia de carácter "representativo" en la Asamblea conduce a este autor a afirmar que, aun en el marco de la antigua vigencia del principio general "quod omnes tangit", la Asamblea que se contempla en la "Magna Charta" de 1215 —donde se reconoce el principio "ninguna fonsadera (scutage) o auxilio (aid) (...) puede ser impuesto sin el común consejo de nuestro reino"<sup>39</sup>—, es una "asamblea medieval", ya que no está claro que "en teoría el consentimiento del consejo nacional hubiera sido necesario para la imposición, o si éste había sido de hecho concedido", pues parece ser que el consentimiento que en este documento se requiere es el "consentimiento de los individuales contribuyentes más que el de la asamblea de la nación"<sup>40</sup>.

Esta consideración se confirma, a su juicio, por el hecho de que las protestas que se formulaban al pago de los impuestos —como la de Becket en 1163— fueran, igualmente, manifestaciones de individuos concretos en contra del pago de tributos que ellos no habían consentido, más que "aseveraciones de que el poder de imposición está establecido en la asamblea de la nación"<sup>41</sup>, una afirmación que viene a ser compartida por L. Moulin, al subrayar que en la Carta Magna de 1215 no se recoge "la idea de organizar un sistema de representación"<sup>42</sup>.

La idea de que la representación debía acompañar a la imposición progresa en la medida en que se grava la propiedad personal y, así, antes de finalizar el siglo XIII, en 1295, la "Asamblea de la nación" deja de ser una "corte feudal", pasando a constituirse en una "asamblea de los estados del reino", es decir, reuniendo en su seno a los representantes de los Comunes y del bajo clero, llegándose a reconocer que "el poder soberano del reino era concedido a un rey y un parlamento constituidos según este modelo"<sup>43</sup>.

En este sentido, a partir de 1295 también se desarrolla la práctica según la cual cada "estado" consiente sus propios tributos, confirmándose el principio del consentimiento del impuesto en una serie de documentos como la "Confirmatio Cartarum" (1297)<sup>44</sup> y el "Statutum de Tallagio non concedendo" (1297)<sup>45</sup>, hasta reconocerse expresamente en la "Petition of Rights" (1628) que "nadie podrá ser obligado a contribuir a ningún impuesto, tallagio, subsidio, o cualquier otra carga no establecida por el común consentimiento en Parlamento"<sup>46</sup>, de modo que con posterioridad a 1295 la imposición de cualquier tributo directo sin el común consentimiento del reino se ha estimado que resultaba contrario a la letra del derecho.

No en vano ha subrayado L. Sánchez Agesta que suele ser una afirmación habitualmente poco discutida el hecho de que, efectivamente, entre los siglos XI a XIII, "el pueblo inglés cifra el nacimiento de su régimen constitucional", aunque, en su opinión, se trata de "un período histórico tardío" en la formación de instituciones que ya habían aparecido en el continente. En todo caso, en este período se formarían los que define como "elementos y principios fundamentales del orden inglés", constituidos, de una parte, por la existencia de un Parlamento "con todos los elementos que han de continuar hasta nuestros días", cuyo derecho a aprobar tributos se reconoce ya en 1297, en la denominada "Confirmatio Cartarum", y, de otra, por el establecimiento del "sometimiento de la autoridad real al Derecho"<sup>47</sup>.

Porque en Inglaterra, salvando el reinado de los Tudor y los Estuardo, donde, como suele describirse, el Parlamento fue "especialmente condescendiente" con los deseos de los monarcas, los Comunes obtienen una especial relevancia que rebasa los límites de la imposición directa para extender su poder de imposición a tributos de cualquier naturaleza.

Esta extensión del poder de los Comunes —constituidos en una Cámara propia desde los orígenes del reinado de Eduardo III (1327)<sup>48</sup>—, en tanto que "representantes del reino"<sup>49</sup>, tiene su máxima expresión en el establecimiento por Enrique IV, en 1407, del principio según el cual las concesiones económicas "deben ser iniciadas en la Cámara de los Comunes, no deben ser presentadas al rey en tanto que ambas Cámaras no hayan consentido, y deben ser presentadas por el Speaker de la Cámara Baja"<sup>50</sup>.

De este modo, la función de iniciar los proyectos financieros es reconocida entre los privilegios de la Cámara de los Comunes, pero la concesión de subsidios, como función propia de los Comunes, requiere de la "autoridad de una ley promulgada por el rey, los lores y los Comunes", requisito que es salvado en garantía de la intervención de la Cámara baja cuando los Comunes, después de la Restauración, comienzan a afirmar que los Lores no pueden alterar las leyes financieras, sino que han de limitarse simplemente a aceptarlas o rechazarlas<sup>51</sup>.

Porque la intervención de la Cámara baja en la autorización de los tributos constituye, en última instancia, una garantía de "las libertades" que forman parte de la "Constitución inglesa", entendida por los juristas y políticos de principios del siglo XVII en términos "semi-feudales", como un

entramado de derechos privados originados principalmente por la tradición y la costumbre, aunque fueran reglamentados por medio de la ley.

Así, frente a la "prerrogativa" del Rey, los sujetos eran titulares, en particular, del derecho de propiedad, que abarcaba no sólo, en sentido estricto, sus tierras, bienes y ganados, sino también (en el sentido en que J. Locke y otros utilizaron el término) su vida y sus libertades. El resultado consiste en una "constitución equilibrada", donde la ley contrapesa las prerrogativas reales con los derechos de los individuos y donde resulta especialmente relevante la limitación derivada del derecho de propiedad, cuya "inviolabilidad" era considerada uno de los grandes principios del "common law"<sup>52</sup>.

Precisamente uno de los "problemas constitucionales" planteados en la etapa de la caída del "gobierno conciliar" consiste, en opinión de M. García Pelayo, en la afirmación de la "supremacía del «common law»", a partir de la cual se desarrollará "uno de los principios fundamentales del sistema constitucional inglés: el *rule of law*"<sup>53</sup>. Esta doctrina, propugnada esencialmente por el juez Coke, aparece vinculada en sus orígenes a la "tesis parlamentaria", a través de la negación del monarca como "*legibus solutus* y afirmando la supremacía del Derecho tradicional", en base al cual el Parlamento fundamentaba sus pretensiones<sup>54</sup>.

En efecto, a través de la consideración del "common law" como "fundamento del sistema constitucional británico" y del entendimiento de que "el Estado británico está compuesto de modo principal por tribunales" —incluido "el mismo Parlamento"—, se afirma el carácter "limitado, aunque peculiar y excepcional" de "la prerrogativa", en tanto que "poder encuadrado en el common law", que constituye, en última instancia, la base del Derecho<sup>55</sup>.

Un "common law" que, como expone J. W. Gough, en opinión de Coke "no está sometido a ningún otro control que el de la Corte Suprema del Parlamento, y si no es derogado ni modificado por el Parlamento permanece vigente"<sup>56</sup>. De modo que siguiendo en este aspecto a Dicey, afirma que "el hecho de que un Parlamento tenga este poder prueba claramente su soberanía". En este sentido, resulta significativa la explicación de Coke, en tanto que se expresa en términos jurídicos, al afirmar como una "máxima del derecho del Parlamento: *leges posteriores priores contrarias abrogant*"<sup>57</sup>. Por ello, del análisis que Coke realiza respecto de "la prerrogativa" del

Monarca puede concluir J. W. Gough su consideración de la misma como "algo fundamental", en tanto que el Rey no puede ser privado de ella sino "por la aprobación de una ley"<sup>58</sup>.

En este contexto, es lógico que las referencias a las "leyes fundamentales" se multipliquen a lo largo del siglo XVII, en la medida en que este "equilibrio amenaza con romperse"<sup>59</sup>. Unas "leyes fundamentales" que se estiman dotadas de rigidez, en tanto que su modificación, según se ha señalado en páginas anteriores, únicamente se puede llevar a cabo contando con la voluntad del Parlamento<sup>60</sup>.

En cualquier caso, también parece lógico en este proceso que la "*vicegerencia divina*" que se autoatribuye el Rey Jacobo I (1603) y que tiene como consecuencia la ubicación en las exclusivas manos del Monarca del derecho a "decretar el establecimiento y la recaudación de los impuestos", provocara un enfrentamiento con el Parlamento en materia de subsidios que concluirá con la Revolución de 1648.

Efectivamente, tras la convocatoria de los Comunes realizada por Carlos I en 1625, éstos se obstinan en acordar unos subsidios insuficientes, por lo que son disueltos hasta 1626, fecha en que fue convocado el denominado "segundo Parlamento", que se limita a aprobar, "con carácter provisional", los impuestos que le fueron solicitados, posponiendo para su última sesión su aprobación definitiva, e inaugurando, de este modo, "el procedimiento de voto actual de las leyes de presupuestos en Inglaterra", según el cual el "Acta de Appropriation" sanciona, al final de las sesiones anuales, "todas las autorizaciones parciales anteriores"<sup>61</sup>.

Como reacción ante la adopción de este procedimiento de aprobación de los subsidios por los Comunes, el Monarca decreta "por su propia autoridad, un empréstito general y forzoso, regulado para cada ciudadano, según los datos del último subsidio", provocando "el rechazo general a obedecer *las cartas de sello privado*" que lo prescribían<sup>62</sup>.

De este modo, en el denominado "tercer Parlamento", convocado en 1628, se acepta que "los representantes del país deben autorizar el establecimiento de los impuestos"<sup>63</sup>, pero en el caso de que éstos rechazaran la obtención de los subsidios necesarios, o en el caso de que surgieran necesidades urgentes e innegables, el Monarca "utilizará su propia autoridad, en virtud de las prerrogativas de su Corona", lo que supone el reconocimiento de que, "en circunstancias de necesidad", el Rey puede establecer impuestos,

siendo él mismo "el único juez" sobre la existencia de esta "necesidad". La respuesta del Parlamento a esta afirmación consistió en la redacción de la Petición de Derechos, que confirmará y completará la Carta Magna —especialmente, en este último caso, condenando los empréstitos forzosos—, que recibirá del Monarca el sello oficial el 7 de junio de 1628.

Finalmente, el intento del Parlamento reunido en 1629 de controlar el empleo de ciertos impuestos de aduanas que habían venido siendo recaudados por el Gobierno sin la autorización parlamentaria y, por tanto, atentando "contra las libertades fundamentales del reino", establecidas en "la constitución más antigua y originaria"<sup>64</sup>, concluye con su disolución, decretada por Carlos I en 1631, y con el inicio de una etapa donde el Monarca pretenderá dotarse de un poder absoluto que le permita establecer los impuestos, o la creación de nuevos, al margen de la intervención parlamentaria<sup>65</sup>.

Entre 1629 y 1640 no fue convocado el Parlamento, período durante el cual el Gobierno continúa recaudando los impuestos creados "irregularmente", como es el caso del "impuesto para la construcción de la flota" (conocido como "ship-money"), en relación con el cual se afirma que "la constitución y sus libertades políticas" se encuentran "en peligro" como consecuencia de "la confiscación del derecho presupuestario" del Parlamento<sup>66</sup>.

En este período estima J.W. Gough que el significado atribuido al término "Constitución" hace referencia a la "organización efectiva del gobierno, que, aparentemente, es concebida como fundamental"<sup>67</sup>, y aunque el Parlamento Largo, convocado en 1640, ejerció una "soberanía de hecho que no tuvo en cuenta las leyes fundamentales"<sup>68</sup>, se mantuvo la creencia, formulada en términos tradicionales, de que la ley no es únicamente "la expresión de la voluntad de la autoridad dirigente del Estado". Porque, en una época en la que se pretende, ante todo, restablecer "la constitución equilibrada, o monarquía mixta", sin tratar de delimitar exactamente las funciones respectivas de sus órganos, se consideran "leyes fundamentales" a las "leyes reconocidas o, en otras palabras, (al) sistema histórico tradicional de gobierno del Rey y las dos Cámaras del Parlamento"<sup>69</sup>.

Cuando la supremacía del Parlamento no podía ser negada, aunque, en opinión del autor, "la doctrina de la soberanía no estaba aún reconocida", quienes pretendían establecer un freno a la intervención parlamentaria "no

podían invocar la inviolabilidad de la costumbre o del common law". Se vieron obligados, por lo tanto, a atacar la obligación "moral" que imponía a la conciencia de los parlamentarios "la invocación de la ley natural, o de la doctrina que convierte al pueblo en la fuente de todo poder legal". Este último argumento, expresado generalmente "en los términos del contrato o fideicomiso", resultó eficaz "tanto contra el derecho divino de los reyes" como en el contexto de las reivindicaciones de un derecho divino vinculadas al papismo. Pero, al mismo tiempo, los partidarios del derecho divino "emplearon también variantes de la idea de ley fundamental" (las prerrogativas "inalienables" de la Corona, o el derecho "imprescriptible" de sucesión hereditaria), para oponerse a las pretensiones del Parlamento<sup>70</sup>.

Ello explica que "ciertas connotaciones revolucionarias" que se habían vinculado a la idea de "ley fundamental" desaparecieron en la Restauración, de modo que en los mismos términos en que el gobierno "retomó su forma habitual", el concepto de "leyes fundamentales" parece también retomar lo que, aparentemente, es su uso normal, es decir, "la designación de los presupuestos esenciales de la Constitución histórica"<sup>71</sup>.

Idéntica voluntad de configurar un poder absoluto y de establecer los impuestos sin la autorización parlamentaria mantienen los Estuardo, tanto "antes como después de la Revolución de 1648", aunque, en ocasiones se subraye que el Parlamento "controla ciertos gastos públicos"<sup>72</sup>.

La Revolución de 1688 y el desembarco de Guillermo III de Orange representan "el triunfo de los principios proclamados por la nación después de medio siglo" y, a través de la distinción entre la fortuna particular del Monarca y los bienes de la nación, así como mediante la atribución al Parlamento de la autorización exclusiva de los impuestos, recogida por el Bill de Derechos de 1689<sup>73</sup>, se consagra, en opinión de R. Stourm, el nacimiento del Presupuesto, en tanto que a partir de esta fecha el Parlamento de Inglaterra posee el derecho incontestado de autorizar los ingresos y los gastos públicos<sup>74</sup>.

Hasta el extremo de que se ha estimado como el rasgo más destacado de la evolución política británica, como afirma F.W. Maitland, el hecho de que, una vez cerrado el problema de la titularidad y extensión del "poder tributario" en los términos establecidos por el Bill of Rights de 1689, la controversia quedó centrada en la reivindicación por el Parlamento del control sobre el gasto o destino de los ingresos, y después de la Revolución

se estableció invariablemente que el dinero obtenido de la imposición fuera "asignado" a "los fines de la guerra", incorporándose al Estatuto una cláusula en virtud de la cual se prohibía "a los Lores del Tesoro usar el dinero para cualquier otro fin que no fuera aquél para el que había sido asignado"<sup>75</sup>.

A partir de ese momento, como afirma U. Hicks, se produce la diferenciación entre las dos funciones financieras del Parlamento que integran el concepto de Presupuesto: la "Apropiación" (o asignación) de los recursos, y la búsqueda de adecuados "Medios" para cubrir las apropiaciones<sup>76</sup>.

Por lo demás, antes de finalizar el reinado de Guillermo se asigna al Monarca una concreta suma anual para su propio uso, introduciéndose una práctica que, posteriormente, dará lugar a la denominada "lista civil", a través de la cual, por la vía de hecho, se impone la necesidad de que el Parlamento deba reunirse cada año a fin de autorizar los gastos no incluidos en la asignación a la Corona, por lo que, al mismo tiempo, se establecen los principios sobre los cuales se desarrollará la diferenciación entre el "dinero de bolsillo del Rey" y "las rentas nacionales"<sup>77</sup>.

En este proceso, suele estimarse comúnmente que el "Act of Settlement", de 12 de junio de 1701, bajo cuyas condiciones se entroniza la dinastía de los Hannover, completa el marco institucional y jurídico de lo que sería la "monarquía parlamentaria" inglesa, regulando dos instituciones básicas, la Monarquía y la Judicatura. Aquélla, en opinión de M. Jiménez de Parga, "deja definitivamente de ser absoluta y se convierte en una monarquía constitucional, limitada por el *common law*, por los estatutos y por las convenciones"<sup>78</sup>, si bien para M. Aragón Reyes aunque a finales del siglo XVII Inglaterra es un Estado liberal y su Monarquía una monarquía liberal, no puede hablarse, "en sentido técnico estricto", de una "monarquía constitucional", ni tampoco, hablando en propiedad, de una "monarquía mixta", porque desde su punto de vista, en la Inglaterra de finales del siglo XVII y del siglo XVIII lo que existe es un "Gobierno bien equilibrado" o un régimen de Constitución "bien equilibrada", donde no habrá separación, sino "confusión de poderes"<sup>79</sup>.

En todo caso, el "Act of Settlement" supone un intento de "racionalización" de la Monarquía que, como afirma M. García Pelayo, no elimina "en modo alguno (...) su carácter emocional y simbólico"<sup>80</sup>. En relación con la Judicatura, se afirma el "principio del rule of law", haciendo

"independientes del ejecutivo" a los jueces del "common law", al perder sobre ellos "el derecho de destitución" y someter su actividad al "marco del Derecho, quedando sujetos a la sanción judicial"<sup>81</sup>.

En este último sentido, afirma W.I. Jennings que el "Act of Settlement", en alguna medida, había alejado a los jueces del control del Rey, al establecer que se "mantendrían" en sus nombramientos "mientras se condujeran legalmente, aunque podían ser separados por indicación de ambas Cámaras del Parlamento".

A partir de tales hechos, la que el autor precitado califica como "Constitución inglesa" de la primera mitad del siglo XVIII, la Constitución de Jorge I (1714-1727) y Jorge II (1727-1760), fruto de las revoluciones de 1642-1660 y 1688 consideraba la ley como producto de la acción real, pero con el consejo y consentimiento de los Lores y los Comunes reunidos en Parlamento, estableciéndose el principio, desde la revolución de 1688, de que "la legislación sólo podría ser elaborada en el Parlamento".

El Rey, con la asistencia de los miembros del Consejo Privado, elegía por sí mismo a sus consejeros, declaraba la guerra y hacía la paz, firmaba los Tratados, enviaba y recibía embajadores y mantenía y mandaba un ejército y una marina para suprimir los desórdenes y prevenir las invasiones<sup>82</sup>.

El Gabinete —"antiguo subcomité del Consejo Privado"—, que comienza a cobrar especial relieve con la reina Ana (1702-1714), se fortalece bajo el reinado de Jorge I, en gran medida por su desconocimiento de la lengua inglesa, de manera que bajo Jorge II —quien "hereda de su padre el poco interés por los asuntos de Inglaterra"—, el líder político "de la época", R. Walpole (1721-1742), consigue formar "un verdadero equipo ministerial con miembros de su partido (*whig*)"<sup>83</sup>, viéndose obligado a dimitir en 1742 cuando pierde la confianza no del soberano, sino de la Cámara de los Comunes<sup>84</sup>. No obstante, su etapa de gobierno será decisiva para la consolidación de la figura del Primer Ministro, reforzándose la solidaridad ministerial durante el reinado de Jorge III (1760-1820), concretamente a partir de 1782, con lord Rockingham, pero, sobre todo, bajo los diecisiete años —los últimos del siglo XVIII— en que Guillermo Pitt el Joven (1783-1801) "obliga al soberano a mantenerse en su papel de monarca constitucional"<sup>85</sup>.

Asimismo, estaba "reconocido" que el Parlamento podía negarse a votar tributos y, en algunas ocasiones, a ratificar Tratados, e, incluso, a permitir al

Rey el mantenimiento de un ejército permanente, aunque la responsabilidad por la dirección de los asuntos exteriores y por el mantenimiento del orden interior recaía en el Rey, a quien correspondía la capacidad para nombrar a los "jueces" y "justicias de paz", así como para "castigar" a los criminales y "decidir" de acuerdo con las leyes en las disputas entre los hombres ordinarios".

Este es el período histórico —entre 1689 y la reforma electoral de 1832—, en que suele ser común situar "la formación de las instituciones de gobierno y el nacimiento del régimen parlamentario" en Gran Bretaña<sup>86</sup>, en el que se desarrolla el proceso de vinculación del Gabinete al Parlamento —una idea tan "moderna" que, a juicio de W. Bagehot, "habría que situarla en una etapa posterior a la de la sucesión de Jorge III por Jorge IV (1820-1830)<sup>87</sup>—, así como la aparición de "la responsabilidad ministerial, a su vez, estrechamente ligada, desde sus orígenes, al sistema de partidos".

Un Gabinete que, como describiría W. Bagehot, en tanto que "el comité más importante" del Legislativo, llega a convertirse en el "punto de relación" entre el Legislativo y el Ejecutivo, dando lugar a que, en contra de lo que afirma la "teoría tradicional" respecto a la separación de poderes en la "Constitución inglesa", el "secreto" de su "eficacia" radique, en su opinión, en la "estrecha unión, la casi completa fusión, de los poderes ejecutivo y legislativo", de manera que su "mérito" se encuentra, precisamente, en la "aproximación singular" de ambos poderes<sup>88</sup>.

En los momentos iniciales de esta etapa histórica, como afirman P. Lalumière y A. Demichel, la oposición entre Rey y Parlamento, que concluye con el Bill of Rights de 1689, estableciendo el triunfo del Parlamento sobre el Monarca, viene a configurar un "régimen parlamentario dualista", donde el poder se encuentra "dividido" entre el soberano y el Parlamento, según un "equilibrio sutil" en virtud del cual los poderes "legislativo y financiero" constituyen competencias de la Cámara de los Comunes y de la Cámara de los Lores, conservando el Monarca el derecho de sanción, así como la titularidad del "poder ejecutivo", aunque sean sus Ministros quienes ejerzan bajo su propia responsabilidad "las prerrogativas" reconocidas a la Corona<sup>89</sup>.

Este "régimen parlamentario dualista", no obstante, habría desaparecido, en su opinión, con el "desequilibrio de poderes" que, en beneficio del Parlamento, se produce con el advenimiento de los Hannover, bajo cuyos reinados se "aceleró" la puesta en marcha de "instituciones

parlamentarias modernas", con la "consagración definitiva" de la escisión entre un Jefe de Estado "políticamente irresponsable" y un Gabinete responsable ante la Cámara de los Comunes, cuyo Primer Ministro era, al mismo tiempo, el líder del partido de la mayoría en la Cámara. El Gabinete se sitúa, así, bajo el control del Parlamento, que "renuncia al viejo procedimiento penal del impeachment" en beneficio de un procedimiento político para exigir responsabilidad a aquél, convirtiéndose en "el centro esencial de impulso de la vida política"<sup>90</sup>.

Sin embargo, en su opinión, a finales del siglo XVIII el "parlamentarismo monista" —"democrático"—, no estaba "completamente admitido ni entraba en las costumbres" inglesas, como lo prueba, entre otros aspectos, "la voluntad manifestada" por el Rey Jorge III, de "reconstruir íntegramente la prerrogativa real". De hecho, para ambos autores el parlamentarismo de esta época es un "parlamentarismo profundamente aristocrático", en tanto que el Parlamento es, sobre todo, reflejo de la gran aristocracia, de la nobleza rural y de la gran burguesía. La Cámara de los Lores, cuyos miembros son nombrados por el Rey a título hereditario, es, "por esencia", una Cámara aristocrática. Los Comunes, aunque son elegidos, tienen una composición "oligárquica", tanto por el reclutamiento de los diputados de los burgos y de los diputados de los condados, como por el procedimiento electoral, que no "se adaptó" a las transformaciones sociales y económicas que sufrió Inglaterra en los siglos XVII y XVIII<sup>91</sup>. Como afirmará gráficamente M. Jiménez de Parga, hasta la reforma electoral de 1832 "no se abren las puertas (...) a la democracia"<sup>92</sup>.

Precisamente en este último tercio del siglo XVIII, W. Pitt, nombrado Primer Ministro en diciembre de 1783, que "defiende, en principio, los privilegios de la monarquía, concentra en sus manos lo esencial del poder"<sup>93</sup>, e introduce la práctica de presentar el conjunto del programa financiero del año ante el Parlamento como una unidad.

Este documento contiene, de un lado, "los Presupuestos" (o estimaciones de gasto) para todos los Departamentos ministeriales y, de otro, el total de "los rendimientos que se requieren para cubrirlos", introduciendo así la "práctica moderna" en la que los Presupuestos de gastos y de ingresos son tramitados en una "única Ley"<sup>94</sup>.

Además, pese a la delimitación de funciones entre el Legislativo y el Ejecutivo en materia financiera, la Cámara de los Comunes renunciará, en

beneficio de la Corona, a sus derechos de iniciativa presupuestaria, estableciendo en su propio Reglamento la prohibición de toda moción individual susceptible se poner en peligro el equilibrio de las finanzas públicas, de tal modo que, "después de 1706, la regla siguiente figura en las Standing Orders": «Esta Cámara no recibirá ninguna petición respecto a ninguna suma relativa a los servicios públicos, ni examinará ninguna moción tendente a votar un subsidio o una carga sobre las rentas (...) si no es bajo la recomendación de la Corona», estableciéndose el principio según el cual «La Corona pide, los Comunes acuerdan, los Lores consienten»<sup>95</sup>.

Por ello, en el siglo siguiente, W. Bagehot no estima que la Cámara de los Comunes tenga una "función financiera" diferente de la "función legislativa", dado que la "principal peculiaridad" de la misma en los "asuntos financieros" radicaba, en su opinión, no en que tuviera un "privilegio especial" sino, precisamente, en su "desventaja excepcional" respecto del Gabinete, ya que la Cámara de los Comunes "dejó de ser, hace tiempo", el "cuerpo económico", "controlador" y "limitador" que fue en otros momentos<sup>96</sup>.

Desde luego, en esta dilatada etapa histórica la realidad política británica expresa una modificación sustancial de las relaciones entre el Rey y las Cámaras, hasta el punto de que, para Ph. Lavaux, "el Rey ha perdido la cualidad de fuente del poder" y, en tanto que es considerado el representante de la Corona en el Parlamento, se consagra el "principio de representatividad"<sup>97</sup>.

Sin embargo, como afirma P. De Vega, a pesar de proclamarse la supremacía del Parlamento, la idea de representación "no confiscó nunca, ni se apoderó, de una manera plena, de la idea de democracia", y este es el contexto en que se ha de explicar "el auténtico sentido" de la democracia representativa en Inglaterra<sup>98</sup>.

En todo caso, resulta indudable que la "Reform Act", de 1832, produce los efectos más profundos sobre la "Constitución inglesa"<sup>99</sup>, en tanto que esta reforma electoral supondrá, en opinión de M. Aragón Reyes, la transformación de "un régimen político liberal-oligárquico en otro que ya será liberal-burgués", a partir del cual será posible que la monarquía parlamentaria adquiera sus rasgos definitivos en la práctica política inglesa del siglo XIX y del siglo XX<sup>100</sup>, no en vano el período que transcurre entre esa fecha y 1945 ha sido calificado como el del "triumfo de la democracia parlamentaria"<sup>101</sup>.

En esta etapa, la "Parliament Act" de 1911 establecerá legalmente las relaciones entre ambas Cámaras, una vez que los Comunes aprobaron en 1907 una moción por la que se trataba de resolver la actitud obstruccionista de los Lores, en la que se afirmaba que "a fin de dar efectividad a la voluntad del pueblo tal como es expresada a través de sus representantes, designados por elección, es necesario que el poder de la otra Cámara para alterar o rechazar bills aprobados por esta Cámara, deba ser restringido por la ley, de modo que asegure que dentro de los límites de un solo Parlamento prevalezca la decisión final de los Comunes"<sup>102</sup>.

Por ello, esta "Parliament Act" prácticamente anula las competencias de los Lores en materias de carácter financiero, pues, según los términos de la Sección 1 (Subsección 1) de la citada norma, si un "Money-Bill"<sup>103</sup> (Proyecto de ley financiera) previamente votado por los Comunes y trasladado a la Cámara de los Lores "un mes antes del fin de la sesión", no es enmendado por los Lores en ese plazo, será "presentado", a no ser que la Cámara de los Comunes decida lo contrario, "a la aprobación real y se convertirá en "Ley" del Parlamento". De este modo, el voto de la Cámara de los Comunes resulta suficiente para la aprobación de los proyectos de ley de carácter financiero, siempre que los Lores hayan dispuesto del plazo de un mes para discutirlos<sup>104</sup>.

Además, a través de esta "Parliament Act", el tiempo de duración del veto de la Cámara de los Lores se reduce a dos años en las leyes relativas a materias de carácter general, si bien posteriormente quedó establecido en un año en la "Parliamentary Act" de 1949<sup>105</sup>.

Una "cesión" por el Parlamento de sus "tradicionales poderes financieros" que, contemplada desde la perspectiva actual, se estima por M. Jiménez de Parga "poco menos que inevitable", hasta afirmar que "en el sistema británico las finanzas públicas se consideran asunto del Gobierno", ya que "el Parlamento vota los ingresos y los gastos del Estado, pero es el Gabinete el que domina *casi por completo* en esta materia", lo que es posible advertir en "varios momentos del proceso que se sigue en la Cámara de los Comunes (...) para la aprobación del presupuesto y de los gastos e ingresos extraordinarios"<sup>106</sup>.

Pero esta "abdicación" del Parlamento no permite hablar de una "dictadura del Gabinete", ya que "los diputados *controlan*, en efecto, los gastos públicos", porque "una serie de leyes, entre las que destaca por su



significación la *Exchequer and Audit Departments Act*, de 1866, organizan un sistema eficaz de supervisión de gastos”, mientras que “el *Comptroller and Auditor General* informa cada año a la Cámara de los Comunes del proceder económico de la Administración”, y un Comité Parlamentario especial, *The Committee on Public Accounts*, “que preside un miembro destacado de la oposición, examina también las cuentas públicas”, de manera que, en opinión del autor precitado, “no son fáciles” en Inglaterra “las irregularidades y abusos gubernamentales en materia económica”, ya que “los poderes financieros del Gabinete facilitan la gestión política eficaz; con el control del Parlamento se descubre y castiga cualquier deshonestidad administrativa”<sup>107</sup>.

En fin, cuando De Lolme analiza los rasgos más relevantes de “la constitución inglesa del siglo XVIII” que se recibirá en la Francia revolucionaria, se mostrará especialmente preocupado por la posibilidad de establecer límites tanto a la actuación del poder real como del “pueblo”, al mismo tiempo que, en consecuencia, subrayará la importancia que, en su opinión, tenía la existencia de Cámaras en las que se encontraban presentes “representantes” de éste, valorando positivamente las limitaciones existentes en la época para el desempeño de determinadas funciones por este “pueblo” y por sus representantes.

Por ello, consideraba como la primera de las “singularidades” del gobierno de Inglaterra, “a título de estado libre”, la de “tener un rey, haber concentrado en un mismo sitio toda la fuerza del poder ejecutivo”<sup>108</sup>. Se trataba de un Rey hereditario y rodeado de toda clase de honores, dignidades y distinciones, cuya inviolabilidad e irresponsabilidad era expresada bajo la máxima “el rey no puede hacer ningún mal” (“the king can do no wrong”) pero que, precisamente por concentrar todo el poder ejecutivo, resultaba fácil de limitar.

De hecho, afirmaba que “la Constitución” había impuesto “límites al poder del Rey”, porque si la enumeración de sus poderes no corresponden a lo que De Lolme consideraba como una “monarquía limitada”, lo cierto es que, a su juicio, los representantes del pueblo tenían, ahora que “la Constitución” se encontraba “establecida”, la misma arma que les permitió establecerla: su “libertad” para permitir al Rey obtener tributos, lo que le llevaba a considerar estos poderes reales como “nominales”, en tanto que aquella libertad de los Comunes hacía que el Rey se encontrara en completa “dependencia” de los representantes del pueblo<sup>109</sup>.

En cualquier caso, desde Inglaterra, el “gobierno constitucional” pasa a los Estados Unidos, donde aparece como un “nuevo tipo constitucional razonado, construido y rígido”. En este proceso, la juridificación, por primera vez, de los contenidos propios de “la constitución inglesa del siglo XVIII” en un texto escrito, conllevará no sólo la búsqueda de una serie de instrumentos “técnicos” –básicamente jurídicos– que desarrollen en un determinado sentido las propuestas que Montesquieu formulara en “El espíritu de las Leyes” –susceptibles, por lo demás, de múltiples posibilidades–, sino, además, la incorporación del mundo de ideas y de conceptos que les sirven de referencia y, entre ellas, aquella concepción de la propiedad que J. Locke estimaba íntimamente vinculada tanto al paso desde el estado de naturaleza a la sociedad civil, como a la propia organización política de ésta.

Pero, además, el recuerdo y la experiencia de la vida en la metrópoli también estaría presente, incluso contradictoriamente, en las mentes de quienes elaborarían la primera Constitución escrita, que ahora se encontraban con que en la obra de Montesquieu se presentaba como la única nación del mundo donde su Constitución tenía por objeto la “libertad política”.

En ese contexto –en el que a lo largo del siglo XVIII se consolidan las transformaciones sociales, políticas y económicas que en Inglaterra habían comenzado un siglo antes–, no resulta extraño que quienes redactan las primeras Constituciones de las Colonias norteamericanas subrayen el poder de las Asambleas, no ya sólo frente a un Gobernador impuesto por la metrópoli, sino, en general, frente a un Ejecutivo del que o bien no guardaban un grato recuerdo o bien percibían que se había ido ausentando progresivamente de la vida política de la época.

Desde luego, en materia financiera estaba claro quién y cómo tendría que “estatuir” sobre la “recaudación de tributos” en un “gobierno moderado”. A ello contribuían no sólo la obra de Montesquieu y la “práctica” presupuestaria que se había “constitucionalizado” en Inglaterra, sino el mismo mundo de ideas que había estado en el origen de los procesos revolucionarios ingleses del siglo XVII y, en particular, el significado que habían alcanzado tanto la propiedad como la libertad.

Resulta lógico, por tanto, que todas las Constituciones de los Estados que luego formarán la Unión, aunque con diferencias entre ellas, reconozcan la participación de las Asambleas en la aprobación de los ingresos y gastos públicos, aunque no todas llegan a afirmar, como el Artículo I, Sección 9, 7,

de la Constitución de 1787, que "ninguna cantidad podrá extraerse del Tesoro si no es como consecuencia de asignaciones autorizadas por ley", juridificando, de este modo, por primera vez, la aprobación de los ingresos y de los gastos públicos mediante ley, pero sin incorporar la "práctica moderna" que se había instaurado con los gobiernos de W. Pitt, a partir de 1783, de tramitar los ingresos y gastos en una "única Ley", a partir de la cual estaríamos ante la presencia del Presupuesto.

De hecho, como se ha observado, aunque en algún momento se entiende que a partir del Bill de Derechos, en 1689, cuando se requiere autorización parlamentaria de los ingresos y gastos públicos, estamos ante la existencia de un Presupuesto en el primer "Estado constitucional", desde otros puntos de vista, sólo con la "práctica moderna" de una "única Ley", a partir de los gobiernos de W. Pitt, estaríamos ante tal hecho, unas discrepancias que también estarán presentes en las discusiones de los autores franceses cuando algunos entiendan que a partir de la Constitución de 1791, que consagra el "principio de legalidad financiera", se puede hablar en Francia de Presupuesto, mientras otros afirman que se ha de esperar a la existencia de un documento único, que aparecerá en las "prácticas" parlamentarias desarrolladas bajo las Cartas, para poder hablar del mismo.

## Notas

<sup>1</sup> POSADA, A.: "Estudio Preliminar". En JELLINEK, G.: "La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano". *Op. cit.*, pág. 56.

<sup>2</sup> POSADA, A.: "Tratado de Derecho Político". Tomo Segundo: "Derecho constitucional comparado de los principales Estados de Europa y América". *Op. cit.*, pág. 157.

Por ello, las que M. JIMÉNEZ DE PARGA denomina como "fuentes jurídicas del sistema" están compuestas por "el derecho estatutario o legislación (statute law) y el derecho judicial (case law)", a las que se unen, en opinión de algunos autores, las "convenciones constitucionales", dada su "singular importancia", pero también su "dudoso carácter jurídico" ("Los regímenes políticos contemporáneos". *Op. cit.*, pág. 302).

<sup>3</sup> SÁNCHEZ AGESTA, L.: "Curso de Derecho constitucional comparado". Madrid: Universidad Complutense, 1980, pág. 11.

En este sentido, comparada con el primer texto escrito, la Constitución de Estados Unidos, no cabe duda de que, como afirmaba A. POSADA estamos ante "dos tipos de constitucionalismo formal-técnicamente distintos: el inglés, flexible, evolutivo; el americano, rígido y con el eje fijo de un sistema constitucional sustantivo" ("Tratado de Derecho Político". Tomo Segundo. *Op. cit.*, pág. 195), en la lógica de la clásica diferenciación efectuada en su momento por BRYCE (*Vid.* "Constituciones flexibles y constituciones rígidas". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1988), aunque en la actualidad se maticen tales calificaciones, al menos en algunos de sus significados más comunes.

A título de ejemplo, P. De VEGA ha subrayado las dificultades que existen para modificar "la Constitución inglesa", dado que el Parlamento inglés no prescinde nunca de la opinión pública, lo que conlleva que "una reforma de una pieza medular de la Constitución no podría llevarse a cabo sin el consentimiento y sin la aprobación del pueblo" ("La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente". Madrid: Tecnos, 1985, págs. 51-52). Por lo demás, el mismo A. POSADA afirmaba que la Constitución de los Estados Unidos, aunque consiste en un "texto invariable en sus líneas esenciales, no puede reputarse inmutable en su significación", porque, en su opinión, la Constitución "entraña, en definitiva, un proceso, en el que actúan: 1º, las necesidades prácticas; 2º, los cambios dinámicos de los elementos que integran la acción, y 3º, las transformaciones ideológicas" ("Tratado de Derecho político". Tomo Segundo. *Op. cit.*, pág. 195).

<sup>4</sup> En su opinión, esa "especial dificultad" deriva tanto de la "carencia de un documento constitucional que formalice los poderes públicos", como del hecho de que "cuesta trabajo" adquirir una "idea clara" del "régimen inglés", por su "sistema no sistemático", así como por el hecho de que "el estudio del régimen británico se complica por la falta de distinción -durante mucho tiempo- entre el derecho público y el derecho privado, y por la variedad y peculiaridad de las fuentes constitucionales" (JIMÉNEZ DE PARGA, M.: "Los regímenes políticos contemporáneos". *Op. cit.*, págs. 272-273).

- 5 POSADA, A.: "Tratado de Derecho Político". Tomo Segundo. *Op. cit.*, págs. 163-164.
- 6 En opinión de M. GARCÍA PELAYO es posible mantener como una de las "notas fundamentales" de la Constitución británica la de ser una "constitución tradicional, no revolucionaria", no sólo por las características peculiares de las revoluciones inglesas, sino también por el diferente significado y presupuestos de estos actos revolucionarios respecto de los americanos y franceses, de donde deriva, a su juicio, que "apenas se hayan abolido viejos textos e instituciones, sino que se les haya dado un nuevo sentido" y que, en última instancia, "en medio de los cambios, y por necesidades dialécticas de la propia legitimación y justificación, sea posible encontrar una línea de permanencia y continuidad" ("Derecho constitucional comparado". *Op. cit.*, págs. 251-252).
- 7 En este sentido, M. JIMÉNEZ DE PARGA, tras subrayar el "singular carácter histórico del régimen británico", que propicia diversas "interpretaciones teóricas" del mismo ("Los regímenes políticos contemporáneos". *Op. cit.*, pág. 274), afirma que "la historia de Inglaterra presenta una continuidad asombrosa, sobre todo si la comparamos con la trayectoria seguida por otros pueblos", pero esa "continuidad" no se puede entender en "términos absolutos". De un lado, porque "el régimen político inglés moderno tiene una fecha de nacimiento relativamente reciente. En Inglaterra, como en el resto de Europa, el Estado es una forma de organizar la vida política post-medieval". De otro porque "la evolución del sistema inglés está impulsada a veces por auténticas revoluciones. Durante el siglo XIX se produjo una de ellas" (*Op. cit.*, págs. 277-278).
- 8 SÁNCHEZ AGESTA, L.: "Curso de Derecho constitucional comparado". *Op. cit.*, pág. 111.
- 9 TODD, A.: "Le gouvernement parlementaire en Angleterre". Tomo Primero. París: Girard & E. Brière, 1900, págs. 15-16.
- 10 JENNINGS, W. I.: "El régimen político de la Gran Bretaña". Comentario Preliminar de T. González García. Madrid: Tecnos, 1962, págs. 22-23.
- 11 JENNINGS, W. I.: "El régimen político de la Gran Bretaña". *Op. cit.*, pág. 25.
- 12 TODD, A.: "Le gouvernement parlementaire en Angleterre". Tomo Primero. *Op. cit.*, págs. 20-30.
- 13 La etapa de los Tudor —Enrique VII (1485-1509), Enrique VIII (1509-1547), Eduardo VI (1547-1553), Reina María (1553-1558) y Reina Isabel (1558-1603)— podría definirse, en opinión de M. GARCÍA PELAYO, como la etapa de "gobierno conciliar", de preeminencia del "Consejo Privado", por tanto de "supremacía real virtualmente ejercida por un cuerpo de ministros que había dejado de ser un obstáculo a la voluntad del rey" ("Derecho constitucional comparado". *Op. cit.*, págs. 257-268).
- 14 TODD, A.: "Le gouvernement parlementaire en Angleterre". Tomo Primero. *Op. cit.*, pág. 84.
- 15 NAEF, W.: "La idea del Estado en la Edad Moderna". *Op. cit.*, págs. 16-17.
- 16 GALIZIA, M.: "La teoria della sovranità dal Medio Evo alla Rivoluzione Francese". Milán: Dott. A. Giuffrè Editore, 1951, pág. 182.
- 17 GARCÍA PELAYO, M.: "Derecho constitucional comparado". *Op. cit.*, pág. 250.
- 18 GARCÍA PELAYO, M.: "Derecho constitucional comparado". *Op. cit.*, págs. 250-251.

- 19 GOUGH, J. W.: "L'idee de loi fondamentale dans l'histoire constitutionnelle anglaise". París: Presses Universitaires de France, 1992, nota 3, pág. 58.
- 20 PITKIN, H. F.: "El concepto de representación". *Op. cit.*, pág. 275.
- 21 La dinastía de los Estuardo —Jacobo I (1603-1625), Carlos I (1625-1649), Carlos II (1660-1685) y Jacobo II (1685-1688)— se caracteriza, en opinión de M. GARCÍA PELAYO, ante todo, por su intento de establecer "el origen divino del poder" ("Derecho constitucional comparado". *Op. cit.*, págs. 257-268).
- 22 Aunque sea a título de anécdotas gráfica respecto a la relación de los ingleses con sus Monarcas, no está de más recordar, como recoge M. JIMÉNEZ DE PARGA, que "algunos monarcas fueron depuestos en Inglaterra: Eduardo II, Ricardo II, Enrique VI y Eduardo V; un rey, Enrique III, fue secuestrado, y otro, Ricardo III, murió violentamente en el momento en que iba a ser destronado. Y si atendemos sólo a lo sucedido en la época moderna, tenemos que Carlos I subió al patíbulo y Jacobo II tuvo que huir a Francia. Y más cerca de nuestros días históricos, la reina Victoria soportó durante los primeros cuarenta años de su reinado manifestaciones hostiles a la Monarquía: el príncipe de Gales —el futuro Eduardo VII— era silbado por las calles, y ciertos políticos, como J. Chamberlain y Sir Ch. Dilke, exponían públicamente sus simpatías por las ideas republicanas" ("Las monarquías europeas en el horizonte español". *Op. cit.*, págs. 22-23).
- 23 BAGEHOT, W.: "The English Constitution". London: The Fontana Library, 1968, pág. 261.
- 24 BOUTMY, E.: "Le développement de la Constitution et de la société politique en Angleterre". París: Librairie Armand Colin, 1921, págs. 149-150.
- 25 Sin embargo, la estructura socioeconómica inglesa de las postrimerías del siglo XVIII, como afirma E. GÓMEZ ARBOLEYA, también difiere sustancialmente de la de los países del continente europeo. Desde su punto de vista, no sólo se trata de que la nobleza inglesa, situada en su vértice, no estaba "diferenciada y definida" por un conjunto de privilegios "específicos e identificables", sino que lo que la caracterizaba —incluyendo en ella a los pares y la gentry— es, de un lado, "la posesión de fundos", así como su posición en las "profesiones liberales", coexistiendo, en este último caso, con la burguesía, pero, afirma, ocupando "los mejores puestos". Por su parte, la participación en las actividades comerciales únicamente puede encontrarse en los descendientes de la gentry y, "muy difícilmente", en los pares, de tal modo que, en su opinión, si bien la estructura social es "fluida", no llega a perder "su perfil". Sin embargo, el grupo socioeconómico más importante de este período se encuentra constituido por los nuevos industriales y fabricantes que, en esta época, inician una ascensión "preñada de futuro", destacándose progresivamente como un conjunto con intereses propios ("Historia de la estructura y del pensamiento social". *Op. cit.*, págs. 208-221).
- 26 BOUTMY, E.: "Le développement de la Constitution et de la société politique en Angleterre". *Op. cit.*, pág. 150.
- 27 SÁNCHEZ AGESTA, L.: "Curso de Derecho constitucional comparado". *Op. cit.*, págs. 109-110.
- 28 GÓMEZ ARBOLEYA, E.: "Historia de la estructura y del pensamiento social". *Op. cit.*, pág. 194.

- 29 GÓMEZ ARBOLEYA, E.: "Historia de la estructura y del pensamiento social". *Op. cit.*, pág. 196.
- 30 BOUTMY, E.: "Le développement de la Constitution et de la société politique en Angleterre". *Op. cit.*, pág. 162.  
En este sentido, M. JIMÉNEZ DE PARGA afirma que, tomados "en bloque" los acontecimientos que transcurren entre la ascensión al Trono de Jacobo I y la "gloriosa revolución" de 1688 –que, sin duda, reflejan que "la vida pública inglesa atraviesa por una etapa muy agitada"–, es posible deducir un "sentido político" común a todos ellos: "el de preparar el régimen parlamentario que en el siglo siguiente entusiasmaría a Montesquieu, a De Lolme y a Blackstone, entre otros" ("Los regímenes políticos contemporáneos". *Op. cit.*, pág. 281).
- 31 LOLME, M. De: "Constitution de l'Angleterre ou Etat du Gouvernement Anglais, comparé avec la forme républicaine & avec les autres monarchies de l'Europe". Tomo Primero. Genève: Chez Barde, Manget & Compagnie, Imprimeurs-Libraires, 1787. *Op. cit.*, págs. 67-68.
- 32 LOLME, M. De: "Constitution de l'Angleterre ou Etat du Gouvernement Anglais, comparé avec la forme républicaine & avec les autres monarchies de l'Europe". Tomo Primero. *Op. cit.*, pág. 79.
- 33 LOLME, M. De: "Constitution de l'Angleterre ou Etat du Gouvernement Anglais, comparé avec la forme républicaine & avec les autres monarchies de l'Europe". Tomo Primero. *Op. cit.*, págs. 83-84.
- 34 JIMÉNEZ DE PARGA, M.: "Los regímenes políticos contemporáneos". *Op. cit.*, pág. 279.
- 35 BOUTMY, E.: "Le développement de la Constitution et de la société politique en Angleterre". *Op. cit.*, pág. 121.
- 36 BOUTMY, E.: "Le développement de la Constitution et de la société politique en Angleterre". *Op. cit.*, pág. 152.
- 37 NAEF, W.: "La idea del Estado en la Edad Moderna". *Op. cit.*, pág. 16.  
En sentido similar, para F. FERNÁNDEZ SEGADO, la historia constitucional inglesa sigue una línea de "evolución continua" cuyas inflexiones no son sino acentuaciones de un proceso que tiene como "eje" al Parlamento ("El régimen político británico". En FERRANDO BADÍA, J. (coord.): "Regímenes políticos actuales". Madrid: Tecnos, 1987, pág. 84).
- 38 MAITLAND, F. W.: "The Constitutional History of England". Cambridge: At the University Press, 1968, pág. 75.
- 39 STUBBS, W.: "Select Charters and other illustrations of English Constitutional History from the earliest times to the reign of Edward the First". Ninth Edition revised throughout by H. W. C. DAVIS. Oxford: At the Clarendon Press, 1921, pág. 294.
- 40 MAITLAND, F. W.: "The Constitutional History of England". *Op. cit.*, pág. 69.
- 41 MAITLAND, F. W.: "Constitutional History of England". *Op. cit.*, pág. 67.
- 42 MOULIN, L.: "Les origines religieuses des techniques électorales et délibératives modernes". *Op. cit.*, págs. 147-148.
- 43 MAITLAND, F. W.: "The Constitutional History of England". *Op. cit.*, pág. 76.

- 44 Donde se contiene la "solemne afirmación del derecho de los Comunes a ser parte en la imposición" (ANSON, W. R.: "Law and Custom of the Constitution". Vol. I: "Parliament". *Op. cit.*, pág. 255. Vid. STUBBS, W.: "Select Charters and other illustrations of English Constitutional History from the earliest times to the reign of Edward the First". *Op. cit.*, pág. 492).
- 45 Según el cual "ningún tributo o ayuda puede ser obtenida sin el deseo y consentimiento de todos los arzobispos, obispos, prelados, condes, caballeros, burgueses y otros libres hombres del reino" (la referencia debe entenderse al "tallage", como tributo impuesto por el Rey en sus propias tierras y que, en su origen, era más bien un derecho del señor feudal que del Rey) (STUBBS, W.: "Select Charters and other illustrations of English Constitutional History from the earliest times to the reign of Edward the First". *Op. cit.*, pág. 493).
- 46 GARDINER, S.R.: "The Constitutional documents of the Puritan Revolution 1625-1660". Third Edition Revised. Oxford: At the Clarendon Press, 1979, págs. 66-67.
- 47 SÁNCHEZ AGESTA, L.: "Curso de Derecho constitucional comparado". *Op. cit.*, págs. 112-114.
- 48 LALUMIÈRE, P. y DEMICHEL, A.: "Les régimes parlementaires européens". París: Presses Universitaires de France, 1966, pág. 82.  
No obstante, para M. JIMÉNEZ DE PARGA "no es fácil precisar la fecha en que se produjo la división del Parlamento en dos Cámaras. El clero renuncia primero a su representación parlamentaria: prefería, al parecer, tratar directamente con la Corona los impuestos que debería pagar. A mediados del siglo XIV los barones y los prelados se reúnen aparte y forman la Cámara de los Lores; los caballeros de los condados y los diputados de las ciudades y de los burgos, reunidos asimismo en otra asamblea, constituyen la Cámara de los Comunes. En 1343 la separación está efectuada; en 1377 se elige un *Speaker*" ("Los regímenes políticos contemporáneos". *Op. cit.*, pág. 279).
- 49 Sin embargo, H. F. PITKIN afirma que hasta el primer cuarto del siglo XVII, "espoleada por el debate panfletario y político que precedió y acompañó a la guerra civil", el término "representar" no adquiere un significado político ("El concepto de representación". *Op. cit.*, pág. 277). En esa época, la pretensión del Parlamento inglés de "representar a todo el pueblo" fue utilizada, afirma, "como un arma para desafiar al rey", mientras que, en sentido inverso, "el rey buscaba mantener a raya a los miembros del Parlamento argumentando que cada uno de ellos hablaba sólo por su propia y distinta comunidad", negando, de este modo, su carácter de órgano de representación colectiva del reino ("El concepto de representación". *Op. cit.*, pág. 282).
- 50 MAITLAND, F. W.: "The Constitutional History of England". *Op. cit.*, pág. 182.  
A partir de este momento, para De LOLME, el poder del Rey, sin esta capacidad para establecer "tributos" por sí mismo, era como "un gran cuerpo que no puede ejercitar por sí mismo ningún movimiento", lo que había llevado a un continuo incremento de los "privilegios" de los representantes del pueblo, a partir de su derecho a aceptar o rehusar tributos a la Corona, hasta llegar a adquirir su capacidad para elaborar las leyes cuando bajo Enrique IV declararon que, en lo sucesivo, no acordarían ninguna resolución a este

respecto hasta que el Rey no hubiese dado "una respuesta precisa a sus peticiones" ("Constitution de L'Angleterre ou Etat du Gouvernement Anglais, comparé avec la forme républicaine & avec les autres monarchies de l'Europe". Tomo Primero. *Op. cit.*, págs. 70-71).

51 MAITLAND, F. W.: "The Constitutional History of England". *Op. cit.*, pág. 247.

52 GOUGH, J. W.: "L'idée de Loi fondamentale dans l'histoire constitutionnelle anglaise". *Op. cit.*, pág. 63.

En este sentido, en 1635, con ocasión del "debate sobre el impuesto para la construcción de barcos de guerra", se entendió "que el segundo writ" era "contrario a las leyes fundamentales" (GOUGH, J. W.: "L'idée de Loi fondamentale dans l'histoire constitutionnelle anglaise". *Op. cit.*, pág. 21).

53 GARCÍA PELAYO, M.: "Derecho constitucional comparado". *Op. cit.*, págs. 262-263.

54 GARCÍA PELAYO, M.: "Derecho constitucional comparado". *Op. cit.*, pág. 264.

55 GARCÍA PELAYO, M.: "Derecho constitucional comparado". *Op. cit.*, pág. 262.

56 GOUGH, J. W.: "L'idée de loi fondamentale dans l'histoire constitutionnelle anglaise". *Op. cit.*, pág. 53.

57 GOUGH, J. W.: "L'idée de loi fondamentale dans l'histoire constitutionnelle anglaise". *Op. cit.*, nota 47, pág. 53.

58 Concretamente, a juicio de Coke, "ningún acto puede privar al rey de una prerrogativa que es inseparable de su persona y sólo de ella (...) y este poder real no puede ser restringido por cualquier acto del Parlamento, (...) sin que el rey pueda sustraerse a este acto a través de su prerrogativa" (GOUGH, J. W.: "L'idée de loi fondamentales dans l'histoire constitutionnelle anglaise". *Op. cit.*, pág. 55).

59 GOUGH, J. W.: "L'idée de Loi fondamentale dans l'histoire constitutionnelle anglaise". *Op. cit.*, pág. 65.

60 Según afirma P. BASTID, el término "ley fundamental", comenzó a ser utilizado en Inglaterra con motivo de las fricciones políticas entre el Rey y el Parlamento, aunque la elaboración de las "leyes fundamentales" como concepto jurídico tiene lugar en Francia, pudiendo considerarse, en su opinión, una "teoría francesa, vinculada a la concepción que se hacía del poder real, concepción que ha evolucionado a lo largo de la historia, así como las condiciones de hecho en que se ha ejercido la autoridad monárquica".

Aunque en estas teorías, afirma, se encuentran rasgos que podrían anticipar lo que actualmente consideramos como "constitución", lo cierto es que se formaron muy lentamente y "un poco al azar" durante los siglos XV y XVI, y estas "leyes fundamentales" —cuya lista "no ha sido establecida nunca con certeza"—, no tienen "nada en común, en cuanto a su contenido, con las constituciones de la edad moderna", siendo, en todo caso, "reglas consuetudinarias" que constituyen el "producto de una acumulación de hechos históricos" ("L'idée de constitution". París: Economica, 1985, págs. 59-60).

61 STOURM, R.: "Cours de finances. Le Budget". París, 1912, págs. 10-11.

62 El proceso seguido contra cinco caballeros, encarcelados por su rechazo a participar en el empréstito forzoso y rechazar su puesta en libertad bajo fianza, se resuelve con la Petición de Derechos en 1628. Aunque el derecho de propiedad era directamente cuestionado, los

Comunes primaron el derecho a la libertad individual y, en particular, en la interpretación de la cláusula "*nullus liber homo...*", contenida en la Carta Magna, en el sentido de que, según había sido interpretada por Coke, su significado impide el encarcelamiento de un individuo si no es según "«el procedimiento previsto por la ley»". La Petición de Derechos que el Parlamento acepta finalmente presentar al Rey constituye, en opinión de J. W. GOUGH, "un medio ingenioso de salir del impasse al que había conducido la negativa del Rey a asumir su interpretación de la Carta Magna". De este modo, obtuvieron "una declaración según la cual ciertos abusos, que en ella se especifican, eran contrarios a las leyes existentes y, obteniendo el asentimiento del Rey, se aseguraban que esta declaración vincularía para el futuro a los tribunales". Pero, al igual que sucedió con las críticas a la actuación del Monarca en 1610, "no existía ningún deseo de privar al Rey de su prerrogativa legítima", sino tan sólo el de "prevenir todo abuso ilegal de poder" por parte del Monarca y "restablecer a la Constitución su equilibrio" ("L'idée de Loi fondamentale dans l'histoire constitutionnelle anglaise". *Op. cit.*, págs. 70-72).

63 H. F. PITKIN afirma que aun cuando los términos "representación" y "representativo" fueron aplicados al Parlamento en 1628, su utilización expresa "una demanda de autoridad, poder, prestigio", sin que en ningún momento en este período el uso de estas palabras hiciera referencia a "la relación de un miembro individual de los Comunes con su distrito electoral particular, su deber de obedecer los deseos de aquéllos a quienes representa, su poder para comprometerlos, ni nada por el estilo" ("El concepto de representación". *Op. cit.*, pág. 279). Porque, afirma, en esta época, la utilización del término "representar" en relación con los miembros individuales del Parlamento se entiende según la doctrina tradicional que los reconoce como simples "abogados o agentes limitados" y, por tanto, "responsables", en la medida en que el Parlamento es visto "como el cuerpo representativo de todo el reino", de manera que será con posterioridad cuando se comienza a ver a los miembros del Parlamento "representando a toda la nación" ("El concepto de representación". *Op. cit.*, pág. 281).

64 GARDINER, S. R.: "The Constitutional documents of the Puritan Revolution 1625-1660". *Op. cit.*, págs. 71-73.

65 STOURM, R.: "Cours de finances. Le Budget". *Op. cit.*, págs. 42-43.

66 STOURM, R.: "Cours de finances. Le Budget". *Op. cit.*, pág. 44.

Se trata de un argumento utilizado por el abogado Sir William Jones en el Caso Hampden, ante la negativa de éste a pagar el "ship-money". En opinión de Hampden, el impuesto sobre la construcción de la flota se había convertido, como consecuencia de su exacción repetida, en un "impuesto regular", de tal manera que su establecimiento no podía responder a la "circunstancia de necesidad" que justifica la utilización de poderes excepcionales por el Monarca, y si estos poderes "excepcionales e ilimitados", hubieran sido atribuidos al Monarca, "aunque sólo fuera por una sola vez, los derechos y libertades de los hombres estarían amenazados" (GOUGH, J. W.: "L'idée de Loi fondamentale dans l'histoire constitutionnelle anglaise". *Op. cit.*, pág. 83).

67 GOUGH, J. W.: "L'idée de Loi fondamentale dans l'histoire constitutionnelle anglaise". *Op. cit.*, pág. 149.

- 68 Tratando de sustituir el gobierno del Rey y del Consejo por el Parlamento, se suprime la Cámara Estrellada (1641), se someten los ministros del Rey a juicio del Parlamento y se pretende el nombramiento y destitución de los miembros del Consejo y principales cargos de prerrogativa, exigiéndose la confianza del Parlamento para los "consejeros, embajadores y otros ministros" ("Grand Remonstrance", 1641) (GARCÍA PELAYO, M.: "Derecho constitucional comparado". *Op. cit.*, pág. 265).
- A resultas de tales acontecimientos, será votada en la Cámara de los Comunes una declaración en virtud de la cual se consideraba a la Cámara de los Lores como "inútil y peligrosa, por lo que debía ser abolida", aprobando una declaración similar respecto a la Monarquía. Los Comunes elaboraron un nuevo "Gran Sello", en el que representaban a esta Asamblea con la siguiente leyenda: "En el primer año de la libertad, por la gracia de Dios, restaurada, 1648", al tiempo que la habitual fórmula utilizada en los asuntos públicos—"en nombre del Rey"—, fue sustituida por—"los defensores de las libertades de Inglaterra"— (HUME, D.: "The History of Great Britain. The Reign of James I and Charles I". Harmondsworth: Penguin Books, 1970, pág. 687).
- En última instancia, Inglaterra sería declarada "a Commonwealth and Free State", lo cual suponía el final de la Monarquía y de la Cámara de los Lores y la creación de un Consejo de Estado—que actuaría según las instrucciones de la Cámara de los Comunes—, hasta que Cromwell, en 1653, proclamándose dictador militar, puso fin a su existencia, siendo nombrado Lord Protector y promulgándose el "Instrument of Government", considerado comúnmente como "la primera constitución escrita válida del Estado moderno", que reorganizaba la institución parlamentaria al tiempo que confirmaba el principio de monocameralismo e instauraba una representación proporcional de los condados según su importancia (FERNÁNDEZ SEGADO, F.: "El régimen político británico". En FERRANDO BADÍA, J. (coord.): "Regímenes políticos actuales". *Op. cit.*, pág. 82).
- 69 GOUGH, J. W.: "L'idee de Loi fondamentale dans l'histoire constitutionnelle anglaise". *Op. cit.*, págs. 154-155.
- 70 GOUGH, J. W.: "L'idee de Loi fondamentale dans l'histoire constitutionnelle anglaise". *Op. cit.*, págs. 173-174.
- 71 GOUGH, J. W.: "L'idee de Loi fondamentale dans l'histoire constitutionnelle anglaise". *Op. cit.*, pág. 173.
- 72 Afirma M. JIMÉNEZ DE PARGA que "la organización inglesa medieval"—anterior al "primer período de Estado moderno", el del "gobierno conciliar" de los Tudor, y al "segundo período", definido por la "preparación del régimen parlamentario", bajo los Estuardo—"no es todavía empero, ni un régimen representativo, ni—mucho menos—un régimen parlamentario". Desde su punto de vista, "la zona de población que envía portavoces a las asambleas es muy reducida. El Parlamento controla ciertos gastos públicos y participa parcialmente en la función legislativa; pero la figura política del monarca se impone decisivamente en casi todos los terrenos" ("Los regímenes políticos contemporáneos". *Op. cit.*, pág. 279).
- 73 En el Bill de Derechos se afirma de modo explícito que "toda cobranza de impuesto en beneficio de la Corona, o para su uso, so pretexto de la prerrogativa real, sin

consentimiento del Parlamento, por un período de tiempo más largo o en forma distinta de la que ha sido autorizada, es ilegal" (SÁNCHEZ AGESTA, L.: "Los documentos constitucionales y supranacionales con inclusión de las Leyes Fundamentales de España". Madrid: Editora Nacional, 1973, pág. 31).

- 74 STOURM, R.: "Cours de finances. Le Budget". *Op. cit.*, págs. 47-49.
- En este momento histórico afirma M. JIMÉNEZ DE PARGA que el Parlamento "se impone formalmente como órgano de control político" ("Los regímenes políticos contemporáneos", *Op. cit.*, pág. 293).
- 75 El precedente de la asignación de créditos se halla, a juicio de F. W. MAITLAND, en 1665, cuando Carlos II solicitó una gran suma de dinero para la guerra y consintió la inclusión de una cláusula en la autorización monetaria en la que se declaraba que "el dinero obtenido a través de esta autorización debía ser aplicado únicamente a los fines de la guerra", de tal modo que, durante su reinado, fueron establecidas numerosas asignaciones en estos términos, convirtiéndose en costumbre invariable hasta la Revolución que "en la autorización de dinero a la corona, el parlamento asigna el crédito a fines particulares definidos con mayor o menor concreción" ("The Constitutional history of England". *Op. cit.*, pág. 433).
- 76 HICKS, U. K.: "Public Finance". Cambridge: At The University Press, 1971, pág. 48.
- 77 MAITLAND, F. W.: "The Constitutional history of England". *Op. cit.*, pág. 435.
- Cómo precisa V. DUSSART, la palabra "lista" aludía a la "enumeración de los rendimientos acordados por el Parlamento", mientras que el "curioso" calificativo de "civil" expresaba el hecho de que "en Inglaterra, la dotación real no comprendía únicamente las cantidades necesarias para el soberano", sino que—recogiendo la afirmación de A. Gauthier—, considera que "en su origen", comprendía también las cantidades necesarias para "el pago de los gastos de carácter civil tales como los salarios de los jueces y de los miembros del Consejo de la Corona, de todo el cuerpo diplomático, de las distintas pensiones, etc." ("L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels". París: CNRS Éditions, 2000, pág. 85).
- 78 En su opinión, "la Monarquía deja definitivamente de ser absoluta y se convierte en una monarquía constitucional, limitada por el *common law*, por los estatutos y por las convenciones. La "Declaración de Derechos" (1689) y el "Acta de Establecimiento" (1701) imponen condiciones concretas a los soberanos de Inglaterra" ("Los regímenes políticos contemporáneos". *Op. cit.*, pág. 283).
- 79 ARAGÓN REYES, M.: "Voz "Monarquía parlamentaria". En GONZÁLEZ ENCINAR, J.: "Diccionario del sistema político español". *Op. cit.*, pág. 516.
- 80 GARCÍA PELAYO, M.: "Derecho constitucional comparado". *Op. cit.*, pág. 268.
- 81 GARCÍA PELAYO, M.: "Derecho constitucional comparado". *Op. cit.*, pág. 271.
- En su opinión, "el *rule of law*, es decir, el gobierno o imperio del Derecho" tiene para Inglaterra "el significado que tiene el "Estado de Derecho" para el liberalismo continental; es decir, que mandan y gobiernan las leyes y no los hombres". En términos de la clásica definición establecida por Dicey es posible enunciar, a juicio de M. GARCÍA PELAYO, como significados del *rule of law*: a) "predominio absoluto del Derecho"; b) "igualdad

ante la ley", y c) la consideración de que "la constitución es el resultado del reconocimiento por los jueces de los derechos individuales". En todo caso, como en tanto otros aspectos, existe una "radical diferencia histórica entre ambos sistemas", por cuanto, según afirma, mientras que el Estado de Derecho surge en el continente europeo "como esquema racional y en solución de continuidad con el pasado", el *rule of law*, dada la debilidad del absolutismo monárquico y de la tardía incorporación de la concepción racional del Derecho en Inglaterra, "se vincula directamente con la doctrina medieval del *reign of law*, y en cuanto que el absolutismo parlamentario no ha sido limitado, la doctrina presenta también una notable diferencia con su semejante continental" ("Derecho constitucional comparado". *Op. cit.*, pág. 279).

<sup>82</sup> JENNINGS, I. W.: "The Law of the Constitution". London: University of London Press, Ltd., 1933, págs. 2-3.

<sup>83</sup> En opinión de K. LOEWENSTEIN, el gabinete, "al principio, en el siglo XVIII dominó al parlamento a través del soborno de sus miembros, un procedimiento que Walpole empleó con maestría y que acertadamente puede ser designado como *government by corruption*. Más tarde, tras las diversas reformas electorales del siglo XIX, el gabinete correspondió más a la voluntad electoral expresada en las elecciones generales. Y de esta manera el dualismo originario de gabinete y corona se transformó en la configuración triangular del poder: Cámara de los Comunes-gabinete-electorado" ("Teoría de la Constitución". *Op. cit.*, pág. 103).

<sup>84</sup> Ante esta requerimiento de responsabilidad política individual, el Primer Ministro "reaccionará exigiendo la unanimidad de todos los miembros del Gabinete que preside", para la adopción de aquellas medidas respecto de las cuales el Parlamento pueda oponer ciertas reticencias. Sin embargo, éste "reaccionará a su vez mediante la exigencia de la responsabilidad colectiva" (FERNÁNDEZ SEGADO, F.: "El régimen político británico". En FERRANDO BADÍA, J. (coord.): "Regímenes políticos actuales". *Op. cit.*, págs. 87-88).

<sup>85</sup> JIMÉNEZ DE PARGA, M.: "Los regímenes políticos contemporáneos". *Op. cit.*, págs. 283-284.

<sup>86</sup> A este respecto, por ejemplo, afirma F. FERNÁNDEZ SEGADO que a partir de 1689 resulta común la afirmación de que estamos ante el comienzo de un "gobierno parlamentario sobre base oligárquica, y un reforzamiento de los principios liberales" ("El régimen político británico". En FERRANDO BADÍA, J. (coord.): "Regímenes políticos actuales". *Op. cit.*, pág. 84).

<sup>87</sup> En su opinión, aunque la autoridad del Parlamento quedó establecida con la instauración de la dinastía de los Orange, desde entonces se ha modificado su modo de ejercerla, especialmente cuando, como consecuencia del crecimiento de los partidos y de su organización, permitió el apoyo a los Gabinetes, una idea tan "moderna" que, a su juicio, "habría que situarla en una etapa posterior a la de la sucesión de Jorge III por Jorge IV (1820-1830)" (BAGEHOT, W.: "The English Constitution". *Op. cit.*, pág. 261).

<sup>88</sup> Se trataba, para W. BAGEHOT, de una "nueva palabra" que describía "un comité del cuerpo legislativo elegido para ser el cuerpo ejecutivo" ("The English Constitution". *Op. cit.*, pág. 9).

<sup>89</sup> LALUMIÈRE, P. y DEMICHEL, A.: "Les régimes parlementaires européens". *Op. cit.*, págs. 84-85.

<sup>90</sup> En su opinión, dos fenómenos confluyeron en esta "puesta en práctica de instituciones parlamentarias modernas". De un lado, el origen alemán de Jorge I y Jorge II, que al no hablar inglés "se desinteresaron completamente de los asuntos de su reino". De otro, "la amenaza de una restauración de los Estuardo, adversarios de los derechos del Parlamento", lo que aseguró en la Cámara de los Comunes la permanencia de una mayoría "whigs" favorable a la permanencia de la Casa de los Hannover, de modo que para "asegurar" la dirección de los asuntos públicos el Rey hubo de apelar a los jefes de esta mayoría, a los que reconocieron "las más amplias iniciativas" (LALUMIÈRE, P. y DEMICHEL, A.: "Les régimes parlementaires européens". *Op. cit.*, pág. 85).

<sup>91</sup> Además de las grandes desigualdades en la representación existentes en la época, que hacían que las nuevas grandes ciudades no tuvieran representación, mientras se mantenía la existencia de "burgos podridos", "burgos de bolsillo", etc., P. LALUMIÈRE y A. DEMICHEL afirman que, en este período, "la designación de los diputados a la Cámara de los Comunes estaba sometida a una amplia corrupción (compra de electores en los burgos podridos) así como a la influencia de la nobleza rural que conserva un prestigio social considerable en la Inglaterra del siglo XVIII" ("Les régimes parlementaires européens". *Op. cit.*, pág. 86).

<sup>92</sup> Para M. JIMÉNEZ DE PARGA no es posible considerar que durante este período, entre 1689 y 1832, estemos ante una "organización democrática" —que, por lo demás, en su opinión no existe "ni siquiera durante el siglo XVIII"—, sino, tan sólo, que "con Guillermo de Orange comienza el parlamentarismo, pero apoyado por unas fuerzas oligárquicas que desvirtúan notoriamente la representación popular. Hasta 1832 no se abren las puertas —reforma electoral— a la democracia" ("Los regímenes políticos contemporáneos". *Op. cit.*, pág. 282).

Por su parte, K. LOEWENSTEIN subrayará que "el parlamentarismo auténtico comenzó a funcionar normalmente sólo después de la Gran Reforma de 1832 al ampliarse el sufragio a la clase media adinerada" ("Teoría de la Constitución". *Op. cit.*, pág. 125).

<sup>93</sup> LALUMIÈRE, P. y DEMICHEL, A.: "Les régimes parlementaires européens". *Op. cit.*, pág. 86.

<sup>94</sup> HICKS, U. K.: "Public Finance". *Op. cit.*, pág. 48.

<sup>95</sup> Principio formulado por el primer lord del Tesoro, Sir Stafford Northcote, en el artículo del "Diccionario de la política" dedicado a las finanzas de Inglaterra (Vid. STOURM, R.: "Cours de finances. Le Budget". *Op. cit.*, pág. 55, nota n° 1).

<sup>96</sup> BAGEHOT, W.: "The English Constitution". *Op. cit.*, pág. 120.

<sup>97</sup> LAVAUX, PH.: "Le parlementarisme". París: Presses Universitaires de France, 1987, pág. 9.

<sup>98</sup> VEGA, P. de: "La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente". *Op. cit.*, págs. 51-52.

<sup>99</sup> Para M. GARCÍA PELAYO, la reforma de 1832 "si bien mantiene una rigurosa vinculación entre propiedad y sufragio" y el sistema de las "representaciones por burgos", junto a los condados, da paso a "tipos de sufragios basados en propiedad no territorial",

adaptando el sistema "a la importancia real de los burgos", lo que provoca -a través de las sucesivas reformas relativas al sufragio de 1867, 1873, 1884, y pese a que hasta 1918 no se instaura el sufragio universal masculino- el incremento de la autoridad de los Comunes, no sólo frente a la Corona, sino también respecto a los Lores, dando lugar a fricciones entre las Cámaras cuando las mayorías en cada una de ellas no corresponden al mismo partido y, especialmente, cuando son los liberales quienes tienen mayoría en los Comunes ("Derecho constitucional comparado". *Op. cit.*, págs. 275-276).

<sup>100</sup> ARAGÓN REYES, M.: Voz "Monarquía parlamentaria". En GONZÁLEZ ENCINAR, J. J.: "Diccionario del sistema político español". *Op. cit.*, pág. 517.

<sup>101</sup> FERNÁNDEZ SEGADO, F.: "El régimen político británico". En FERRANDO BADÍA, J. (coord.): "Regímenes políticos actuales". *Op. cit.*, págs. 88-91.

<sup>102</sup> GARCÍA PELAYO, M.: "Derecho constitucional comparado". *Op. cit.*, pág. 276.

<sup>103</sup> Según la definición contenida en la Sección 1 (Subsección 2) de la "Parliament Act", se denomina "Money-Bills" a los "proyectos de ley que, según el speaker de la Cámara de los Comunes, contienen exclusivamente disposiciones relativas a los gastos (cargos al Fondo consolidado y créditos anuales), a los impuestos, a los empréstitos y a la contabilidad pública del Estado, así como a su reglamentación o a otras materias complementarias a éstas, a excepción de todo lo referido a las finanzas locales" (EL BANNA, M.A.A.: "Le particularisme du pouvoir d'autorisation budgétaire". *Op. cit.*, págs. 114-115).

<sup>104</sup> EL BANNA, M.A.A.: "Le particularisme du pouvoir d'autorisation budgétaire". *Op. cit.*, pág. 114.

<sup>105</sup> Esta ley, votada a través del procedimiento previsto por la "Parliament Act" de 1911, se debe, en opinión de M.A.A. EL BANNA, a la "iniciativa del gobierno laborista frente a la oposición de los Lores a votar el proyecto de ley relativo a la nacionalización de la siderurgia antes de las elecciones de 1950. Por este motivo, afirma, la "Parliament Act" reconoce su retroactividad, desarrollando efectos "desde el día de su depósito (27 de octubre de 1948) y no desde su promulgación (el 26 de diciembre de 1949)". No obstante, la amenaza de esta "reforma constitucional" resultó suficiente para que la nacionalización de la siderurgia fuera aceptada por los Lores (el 24 de noviembre de 1949), siendo promulgada el mismo día, sin que "diera tiempo a utilizar las disposiciones de la Parliament Act de 1949, que fue promulgada tan sólo tres semanas más tarde" ("Le particularisme du pouvoir d'autorisation budgétaire". *Op. cit.*, nota 71, pág. 116).

<sup>106</sup> En concreto, se advierte, afirma M. JIMÉNEZ DE PARGA, tanto en el hecho de que "sólo los ministros (en nombre de la Corona: *the Crown demands money*) tienen la iniciativa financiera", como en el aspecto de que "los debates parlamentarios sobre los gastos ordinarios solamente pueden durar 26 días, de forma que las partidas que no dé tiempo de considerar se votan sin discusión en las últimas cuarenta y ocho horas". Por último, también en que el Parlamento británico "concede un amplio margen de libertad financiera al Gobierno, sea autorizando sin debates anuales determinados impuestos, sea otorgando al Tesoro facultades para emitir deuda pública" ("Los regímenes políticos contemporáneos". *Op. cit.*, pág. 329).

<sup>107</sup> JIMÉNEZ DE PARGA, M.: "Los regímenes políticos contemporáneos". *Op. cit.*, págs. 329-330.

En los momentos actuales, M. JIMÉNEZ DE PARGA sistematiza del siguiente modo los "rasgos característicos del proceso financiero" inglés formulados por Lord Campion y D. W. S. Lidderdale: 1º "Los gastos y los ingresos se tratan por separado, tanto en los textos legislativos como en el análisis de estos textos", 2º "Los gastos y los ingresos deben ser autorizados definitivamente por ley", 3º "Los textos legislativos elaborados a este fin tienen que presentarse en primer lugar a la Cámara de los Comunes", 4º "Sólo los ministros, en nombre de la Corona, pueden proponer gastos e ingresos", 5º "Un gasto o un impuesto se presentan bajo la forma de una resolución depositada en *Committee of the Whole House*", y 6º "Los poderes financieros de los Lores son mínimos: de acuerdo con la legislación parlamentaria, la Cámara Alta no puede *modificar* las leyes financieras, y según la *Parliament Act* de 1911, cualquier acuerdo de los Lores rechazando una ley financiera pierde su fuerza cuando transcurre un mes del mismo; en igual estado de importancia queda la Cámara Alta si no vota la ley en el plazo de un mes" ("Los regímenes políticos contemporáneos". *Op. cit.*, págs. 346-347).

<sup>108</sup> LOLME, M. De: "Constitution de L'Angleterre ou Etat du Gouvernement Anglais, comparé avec la forme républicaine & avec les autres monarchies de l'Europe". Tomo Primero. *Op. cit.*, pág. 192.

<sup>109</sup> LOLME, M. De: "Constitution de L'Angleterre ou Etat du Gouvernement Anglais, comparé avec la forme républicaine & avec les autres monarchies de l'Europe". Tomo Primero. *Op. cit.*, págs. 68-69.



### **3. La preeminencia de las Cámaras en materia financiera en el primer constitucionalismo norteamericano**

EN efecto, las múltiples influencias presentes en la expansión del modelo de "Estado constitucional" que surge a partir de "la constitución inglesa del siglo XVIII" exige, al menos, una mínima aproximación al proceso constituyente seguido en las Colonias norteamericanas, con el fin de precisar algunos de los aspectos más relevantes que, posteriormente, dejarán su huella tanto en el constitucionalismo continental europeo, en general, como en el proceso revolucionario francés, en particular.

Porque, como ha subrayado L. Sánchez Agesta, el interés del "constitucionalismo americano" radica, básicamente, en el "engarce histórico que realiza al recibir a través de Blackstone y de Locke una imagen de las instituciones británicas y devolverla a Europa condensada en principios y fórmulas, fundidos en el espíritu del siglo XVIII y de las tradiciones coloniales".

En su opinión, por mucho que quiera "discutirse y escatimarse" esta influencia histórica, siempre "será innegable" la repercusión en la evolución constitucional europea de los "cuatro principios siguientes": 1. La "idea" de un Derecho constitucional escrito contenido en un "código sistemático, como plan de una organización del Estado, que se protege con la garantía de una superlegalidad"; 2. La "forma de gobierno republicana" que, por primera vez, se establecía como "régimen de un país extenso, mostrando la viabilidad de un gobierno popular en contraste con la tradición monárquica europea"; 3. El federalismo, "como vínculo de varios pueblos en una entidad superior", y 4. Las Declaraciones de Derechos y la "idea democrática de igualdad"<sup>1</sup>.

En este proceso, no parece existir ninguna duda a estas alturas respecto de la influencia que ejercieron las ideas religiosas puritanas en el proceso de

independencia de las colonias americanas, tanto por lo que se refiere al resultado organizativo que produjo la traslación de los principios religiosos del "congregacionismo" a la esfera política<sup>2</sup>, como respecto al hecho de que será a lo largo del siglo XVIII, al estallar el hasta entonces latente "grave conflicto de intereses económicos" entre las Colonias y la metrópoli, cuando adquieren un "nuevo sentido" las "antiguas concepciones puritanas e independentistas"<sup>3</sup>.

Estas ideas fueron transportadas por el centenar de "peregrinos" ingleses, disidentes religiosos de la Iglesia anglicana, cuando, en 1620, en el mítico "May Flower", cruzaron el Atlántico en busca de un ambiente de mayor tolerancia religiosa, donde fundarían una nueva colonia, Nueva Plymouth, de vida poco duradera, pero cuya organización marcará las instituciones norteamericanas, al fundarse en la firma de un "pacto de establecimiento" que luego se imitó por todos, a partir de "la igualdad y el acuerdo como fundamento de su vida política", hasta el punto de que para L. Sánchez Agesta puede decirse, en cierto sentido, que "el Flor de Mayo es a la historia americana lo que la Carta Magna es a la historia constitucional inglesa"<sup>4</sup>.

Porque, en efecto, siguiendo la vieja idea religiosa puritana, según la cual la fundación de una congregación venía determinada por un contrato en el que se establecían las reglas del culto, "los primitivos colonos pensaron que, de igual manera que libremente podían organizar la comunidad religiosa, también podían libremente organizar la comunidad política". De este modo, se redactaron los *covenants*, "auténticos contratos sociales, suscritos por los colonos en nombre propio y en el de sus familias, y en los que se fijaban las normas a tenor de las cuales la colonia debía funcionar"<sup>5</sup>.

Por vías análogas nacen y se organizan a lo largo del siglo XVII nuevas Colonias, en ocasiones como una nueva empresa comercial —como Massachusetts y Nueva Holanda y, más tarde, Nueva York—, y en otras como proliferación de Colonias anteriores, separadas por razón de una nueva disidencia religiosa —Maryland, Pennsylvania, etc.—, pero que presentan en común una serie de características respecto a la organización de su gobierno que dejarán su huella "en la configuración de las instituciones americanas", ya que, como afirma L. Sánchez Agesta, aunque con algunas variedades, "la línea general de su gobierno está asentada en tres elementos: una Carta concedida por la Corona, un gobernador que la representa y actúa en su nombre, y una asamblea con poderes legislativos"<sup>6</sup>.

Aunque algunas Colonias tuvieron "Cartas reales de fundación", las circunstancias de la colonización favorecieron rápidamente su transformación en "pactos fundamentales orgánicos", de entre los cuales, según se ha señalado anteriormente, se considera como primera Constitución escrita, anterior incluso al "Agreement" de la democracia inglesa, el "Estatuto fundamental de Connecticut" ("Fundamental Orders of Connecticut"), de 1639, territorio que, junto a Rhode Island, se separó de "Massachusetts Bay" por diferencias de carácter político y religioso<sup>7</sup>.

En cualquier caso, las Constituciones que se dan estas dos nuevas Colonias profundizan en el principio democrático, siendo aceptadas por la Corona a modo de "Cartas reales de establecimiento" y, junto a la acogida que en aquellas ideas religiosas tuvieron las teorías de los derechos del hombre y del contrato social, influyeron en la que se considera como la primera Declaración de derechos del hombre, "de los colonos como hombres, como cristianos y como ciudadanos", presentada en 1772 por un célebre puritano, J. Otis, ante la Asamblea de ciudadanos de Boston<sup>8</sup>.

Ambas ideas, las de pacto y Declaración de derechos, se extenderán rápidamente por aquellos territorios, dando lugar a "la parte dogmática y la base de la orgánica del derecho constitucional futuro", hasta el extremo de que las Constituciones de las Colonias representan, a juicio de M. García Pelayo, "el triunfo del concepto racional normativo de constitución", ya que, en todos los casos, "se trata de constituciones escritas, sistemáticas y codificadas" y, además, "ocho de ellas van precedidas de una tabla de derechos inherentes a la personalidad humana", en función de los cuales se estructura la parte orgánica de la Constitución, cuyo contenido responde al principio de división de poderes que, también, "por primera vez, hace su entrada en la historia constitucional", dirigiéndose, en última instancia, a "afirmar el principio de soberanía de la ley".

Al mismo tiempo, todas estas Constituciones "han sido establecidas por asambleas constituyentes y especiales" e, incluso, algunas de ellas han venido a ser "ratificadas por dos tercios del voto popular", de tal modo que, en su opinión, es posible afirmar que es desde América desde donde el concepto "racional normativo" de Constitución pasa a Europa y, más concretamente, "los *bills* de derechos de las constituciones americanas (son) los que inspiran, sin perjuicio de su originalidad, la Declaración francesa de 1789 y, a través de ella, al Derecho constitucional moderno"<sup>9</sup>.

Más aun, los "aspectos negativos" contenidos en aquellas "tempranas" Declaraciones de derechos norteamericanas, antes que sus "previsiones positivas", son considerados por C.H. McIlwain como el "primer baluarte de la libertad, tanto en el conjunto de la historia del constitucionalismo moderno como de nuestro gobierno", constituyendo, afirma, "nuestra más preciada herencia del pasado de luchas constitucionales de nuestra estirpe"<sup>10</sup>.

#### a) Las competencias financieras de las Asambleas legislativas de los Estados

En cualquier caso, los orígenes del enfrentamiento con Inglaterra deben situarse en 1765, cuando se reúne en Nueva York un primer Congreso con delegados de nueve Colonias, que dirige una súplica a la Corona y consigue que al año siguiente "sean revocados los impuestos que se consideraban odiosos" (Sugar Act, 1764; Stamp Act, 1765, etc.), pues, haciendo suya la "máxima" fundamental de las libertades inglesas, la ausencia de su representación en el Parlamento británico, afirmaban, impedía que "un inglés (...) pued(a) ser gravado sin su consentimiento".

Tales argumentos fueron reiterados por los colonos norteamericanos cuando, el 29 de junio de 1767, el impuesto sobre el timbre fue reemplazado por el impuesto sobre el té e, incluso, en el Parlamento de Inglaterra se alzaron ciertas opiniones contrarias a la imposición de tributos sobre la Colonia norteamericana, como es el caso de la intervención de lord Chatham, quien afirmaría que, "en esta Cámara, cuando votamos un impuesto, votamos sobre aquello que nos corresponde. Pero ¿en América, qué hacemos? No podemos tomar el dinero de su bolsillo sin su permiso"<sup>11</sup>.

No obstante, las opiniones mayoritariamente manifestadas en el Parlamento de Inglaterra trataban de defender el establecimiento de tributos sobre la Colonia americana a través de argumentos más técnicos, como es el caso, según relata J. García Cotarelo, del recurso a la "óptica del principio organizativo", utilizado por W. Knox para afirmar que, en virtud de dicho principio, "resulta absurdo declarar inconstitucional una ley de tributación", por considerar que "se trata de una tributación interna" —tal como aducían los colonos norteamericanos para exigir que las legislaturas coloniales prestaran su consentimiento al impuesto sobre el timbre—, ya que, en su opinión, "toda

comunidad en funcionamiento" lleva implícito el "consentimiento tácito al derecho positivo que emanan sus órganos rectores", lo que supone, en última instancia, que "todo individuo de Gran Bretaña sometido a imposición por el Parlamento, tributa por su propio consentimiento".

Porque, en definitiva, utilizando un concepto "orgánico" de representación política, en virtud de la cual el Parlamento ejerce la función representativa independientemente de la existencia de elección, Lord Littleton manifestará en la Cámara de los Lores que "los colonos americanos, en tanto ciudadanos británicos se encuentran «virtualmente» representados en el Parlamento" y, por lo tanto, "consienten toda legislación" emanada de él. Incluso, llevando este concepto "orgánico" de representación política a sus últimas consecuencias, Lord Mansfield afirmará que, siendo el Parlamento británico el "órgano representativo de todo el Imperio", la legislación aprobada por él "vincula a todas las partes del mismo y a todos los individuos, tengan derecho a votar o no".

De este modo, los argumentos manifestados a favor y en contra de la aprobación de tributos por el Parlamento de Inglaterra sin el consentimiento de la Colonia de Norteamérica, no hacen sino contraponer dos conceptos distintos de representación política. Así, frente al concepto "orgánico" de representación defendido desde la metrópoli, como fundamento de su derecho de imposición en cualquier parte del territorio del Imperio, se opone el concepto de representación "democrática" de los colonos norteamericanos, quienes —aplicando en sus propios términos los "derechos de los ingleses"—, afirmaban que la representación constituía "un derecho individual previo a toda organización", considerando la elección como una "parte consubstancial" del carácter representativo de un órgano<sup>12</sup>. Un concepto "democrático" de representación que constituye, en opinión de M. García Pelayo, uno de los "rasgos" comunes a las colonias<sup>13</sup>, llegando a ser "la principal diferencia en la organización política americana respecto de la de Inglaterra"<sup>14</sup>.

Al fin y al cabo, los colonos norteamericanos no invocaban sino el "principio clásico de toda revolución anglosajona, no taxation without approbation" que, como afirma L. Sánchez Agesta, será "recordado" por la Cámara de Massachusetts a las demás Colonias en 1768, de manera que, al año siguiente, los Comunes de Virginia declararían que únicamente "las cámaras coloniales pueden aprobar los impuestos que han de pagar los colonos"<sup>15</sup>.

En 1774 la metrópoli aprueba “cinco leyes represivas” que los colonos denominarán “las cinco leyes intolerables”: cierre del puerto de Boston, anulación de la Carta de Massachusetts, traslado de los procedimientos judiciales a Inglaterra, acuartelamiento de las tropas y extensión de los límites de Canadá. El mismo año se reúne en Filadelfia el que se autodenomina “Primer Congreso Continental” —en el que están representadas todas las Colonias, excepto Georgia—, que habla ya “en nombre del buen pueblo” de esas Colonias, constituyendo, según J. Bryce, “la primera afirmación de una suerte de unidad nacional entre los ingleses de América”<sup>16</sup>.

Este “Primer Congreso Continental” mantiene su lealtad al Rey, pero niega al Parlamento de Inglaterra la competencia para aprobar tributos, manteniendo un “menosprecio” hacia éste que se hará explícito, en opinión de M. García Pelayo, a través de la decisión adoptada por el Congreso Continental de “elevar un mensaje hacia Su Majestad y otro al pueblo de la Gran Bretaña, pero ninguno al Parlamento”<sup>17</sup>.

Junto a estos “mensajes”, el Congreso Continental constituye una “Association” dirigida a garantizar la aplicación, en territorio colonial, de las medidas de “guerra económica” adoptadas frente a Inglaterra (suspensión en un plazo de tres meses de las importaciones y, en el plazo de un año, de las exportaciones a la metrópoli), con el fin de forzar la anulación de las leyes tributarias aprobadas por el Parlamento británico sin su consentimiento, aunque “el pensamiento de la completa independencia era extraño a la mayoría”<sup>18</sup>.

Efectivamente, en el “Segundo Congreso Continental”, celebrado en Nueva York en 1775, reunido para manifestar su repulsa hacia el impuesto sobre el papel sellado (Stamp Act), se aprueban unas “Resolutions” en las que los colonos se declaraban “sinceramente adictos con los más cálidos sentimientos de afecto y deber hacia la persona y Gobierno de Su Majestad” y, al mismo tiempo, con la “debida subordinación al augusto cuerpo del Parlamento de la Gran Bretaña”. Su rechazo hacia este impuesto se debía, afirmaban, al hecho de que “los súbditos de estas colonias tienen título a todos los derechos y libertades inherentes a sus súbditos naturales dentro del reino de la Gran Bretaña”, y entre estos derechos se encontraba el de aprobar los tributos con su propio consentimiento o con el de sus representantes, y habida cuenta de que los colonos “no están representados en el Parlamento de Londres”, consideraban que los tributos deberían ser aprobados por las

Asambleas coloniales, ya que lo contrario sería estar “en desacuerdo con los principios y el espíritu de la constitución británica” y con los “derechos y libertades de los colonos”<sup>19</sup>.

Sin embargo, en 1776 la “guerra económica” se transformará en “militar”, y los independentistas reunidos en este Congreso Continental, donde ya se encuentran representadas las trece Colonias, redactan una “Declaración de Independencia” cuyo valor desde el punto de vista de la “pura historia institucional” tiene un “interés universal”, por cuanto “es la primera vez que la legitimidad jurídico-política racionalista hace entrada total y franca en la Historia”, al no apelarse ya al “common law, a los derechos de los súbditos británicos, a las franquicias de la constitución inglesa, etc., sino, exclusivamente, a las leyes naturales y de Dios”<sup>20</sup>.

En este sentido, la primera organización política y jurídica de que se dotan las Colonias estará contenida en los “Artículos de Confederación y Unión perpetua”, aprobados por el Congreso Continental en 1777<sup>21</sup>, cuyo Artículo III afirma que los Estados firmantes pasan a formar parte de una “comunidad de amistad con los demás”, dirigida a “su defensa común, la seguridad de sus libertades, y su mutuo y general bienestar, obligándose cada uno a ayudar a los otros, frente a cualquier fuerza que se oponga o a cuantos ataques se dirijan contra ellos, o alguno de ellos, a cuenta de su religión, soberanía, comercio o con cualquier otro argumento”, reconociendo, previamente, que, en el marco de dicha organización, cada Estado “mantiene su soberanía, su libertad e independencia, y todo su poder, jurisdicción y derecho, si no es delegado expresamente por esta Confederación, a los Estados Unidos, reunidos en Congreso” (Artículo II)<sup>22</sup>.

El nacimiento de la Confederación con esta finalidad tan concreta —la independencia “había sido deseada mucho más ardientemente que la Confederación”—, dará lugar a que, como afirma M. Jiménez de Parga, los *Articles of Confederation* establecieran “un sistema político supraestatal muy incompleto” que ha recibido las críticas más “severas”<sup>23</sup>.

En efecto, como afirma J. Pérez Royo, por propia voluntad de los firmantes, la única institución “común” creada por los Artículos de la Confederación, el Congreso —formado por una sola Cámara—, carecía de “poder real”, al no estar dotado de “poder ejecutivo” ni de competencias relativas a la “regulación del comercio” y sin tener la posibilidad de “autofinanciarse mediante un poder tributario propio”<sup>24</sup> —siendo éstas últimas

las razones fundamentales de la guerra con Inglaterra—, de manera que, en última instancia, este Congreso llegó a ser un órgano “virtualmente impotente” cuando, en 1783, cesaron las hostilidades con la metrópoli, al recuperar los Estados el escaso poder que se habían visto “obligados a ceder” durante los años de enfrentamiento<sup>25</sup>.

De cualquier modo, siguiendo la Resolución del Congreso Continental de mayo de 1776, por la que se declaraba suprimido el ejercicio de todo poder bajo la Corona y se afirmaba su ejercicio en nombre del pueblo, determinados territorios proceden a dotarse de una forma de gobierno adecuada a la nueva situación, si todavía no lo habían hecho<sup>26</sup>.

En el mismo año, New Hampshire y Carolina del Sur se dotan de “leyes constitucionales provisionales”, al mismo tiempo que se organizan Nueva Jersey, Delaware, Pensylvania, Maryland y Carolina del Norte. En 1777 redactan su Constitución Georgia y Nueva York, y en 1780 Massachusetts estableció definitivamente, mediante procedimientos democráticos, su régimen constitucional, redactando una Constitución que todavía es la ley fundamental del Estado y que, por su texto, se considera “la expresión más acabada, la síntesis más completa de las teorías políticas del contrato social (Locke y Rousseau en acción), con las rectificaciones de la práctica, que hacen del contrato, no la fórmula abstracta de una política vacía de sentido jurídico, sino la expresión temporal, expresa (escrita), de aquella ley fundamental, que el pueblo, como Estado, se da a sí mismo en uso de su soberanía para que sirva de base a su gobierno”<sup>27</sup>.

Estas Constituciones establecen una organización institucional que, en opinión de J. Pérez Royo, “se aproximó bastante al Régimen de Asamblea”, dado el “dominio absoluto” que ésta ejercía y el abandono por parte de las Constituciones de los Estados de “todas las nociones tradicionales acerca de la división de poderes”. De hecho, durante la vigencia de los Artículos de la Confederación, las Asambleas que contemplaban las Constituciones de los Estados no se encontraban sometidas a ningún otro control que el ejercido popularmente a través de “elecciones frecuentes”, mientras el Poder ejecutivo, encarnado en la figura del Gobernador, quedaba reducido “prácticamente a la nada”. Su dependencia respecto de la Asamblea quedaba patente “tanto en su designación como en el ejercicio cotidiano de su autoridad”. Incluso, afirma, tales Asambleas desarrollaron interferencias en relación con la administración de justicia, “decidiendo en materia penal” e

interviniendo en disputas relativas a “títulos de propiedad de la tierra, contratos o deudas”<sup>28</sup>.

En todas ellas, el “moderno” concepto de propiedad, entendida, según se ha señalado en páginas anteriores, como el derecho que deriva de “la libertad y del trabajo”, no constituye simplemente una garantía frente al Estado, sino que, dado que el tránsito del estado de naturaleza a la sociedad civil tiene lugar con la finalidad de preservar la “propiedad”, se convierte en un fin obligado del poder político<sup>29</sup>.

De ahí que el binomio “libertad y propiedad” aparezca consagrado como el fundamento de la intervención del Poder legislativo del Estado, y en este sentido se reconoce en las Constituciones de los Estados, donde resulta común la proclamación explícita de la existencia de “derechos naturales” e “inalienables” de los individuos, de tal modo que el punto de referencia de los colonos americanos no eran las Cartas de libertades y franquicias de la Constitución inglesa, que reconocían los “derechos de los Ingleses” sino, a juicio de A.E. Dick Howard, el moderno concepto de “derechos naturales”, aunque, en numerosas ocasiones, identificaran los derechos naturales y los derechos de los ingleses<sup>30</sup>.

En este sentido, la Declaración de Derechos del “buen pueblo” de Virginia, de 12 de junio de 1776, afirma, en su Sección 1ª, “que todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes, y que tienen ciertos derechos inherentes de los que no se pueden privar o desposeer a su posteridad por ninguna especie de contrato, cuando se incorporan a la sociedad; a saber, el disfrute de la vida y de la libertad con los medios de adquirir y poseer la propiedad y perseguir y obtener la felicidad y la seguridad”<sup>31</sup>.

Con mayor concreción, sin embargo, se expresa la teoría contractualista en la Constitución de New Hampshire, de 1784, donde se mencionan como derechos “naturales” e “inalienables” de los hombres, “el disfrute y la defensa de la vida y de la libertad, adquirir, poseer y proteger la propiedad, en un mundo de búsqueda y obtención de la felicidad” (art. II), recogiendo, en el tránsito a la sociedad civil, la cesión “de algunos de sus derechos naturales a la sociedad, de cara a asegurar la protección de los demás; y, sin este equivalente, la cesión no es válida” (art. III)<sup>32</sup>.

En tanto que ese paso a la sociedad civil no significa renuncia ni pérdida de los derechos naturales de los individuos, según afirmara A. Tocqueville<sup>33</sup>,

las Constituciones de los Estados norteamericanos coinciden en proclamar la soberanía popular en términos muy similares a como, a modo de ejemplo, se contiene en la Declaración de Derechos de la Constitución de Massachusetts, según la cual, “todo el poder reside originariamente en el pueblo, siendo derivado por él a los magistrados y oficiales del gobierno, investidos de autoridad, sea legislativa, ejecutiva o judicial, como sus sustitutos y agentes, y siendo responsables en todo momento ante él” (art. V)<sup>34</sup>.

En definitiva, a través de la combinación de la doctrina iusnaturalista de los derechos del hombre con la idea de la división de poderes y el principio de la soberanía popular, la “impronta democrática” que caracteriza al sistema jurídico-constitucional norteamericano se traduce en el reconocimiento jurídico de la vinculación taxativa de los ámbitos referidos a la libertad y la propiedad del individuo con la forma de ley<sup>35</sup>.

Tales previsiones se contienen, por ejemplo, en la Constitución de New Hampshire (1776), cuyo artículo XXVIII señala que “ningún subsidio, carga, tasa, impuesto o gravamen podrá ser establecido, fijado, dispuesto o exigido, bajo ningún pretexto, sin el consentimiento del pueblo o de sus representantes en la legislatura o autoridad derivada de este cuerpo”<sup>36</sup>. Del mismo modo, el artículo XXIII de la Declaración de Derechos de la Constitución de Massachusetts (1780) establece que “ningún subsidio, carga, tasa, impuesto o aranceles pueden ser establecidos, fijados, impuestos o exigidos, bajo ningún pretexto, sin el consentimiento del pueblo o de sus representantes en la legislatura”<sup>37</sup>.

Por su parte, la Declaración de Derechos de la Constitución de Maryland (1776) únicamente alude al consentimiento de los representantes en el establecimiento de tributos, pues, según el tenor de su artículo XII, “ningún auxilio, carga, tasa, cuota, o cuotas, pueden ser establecidos, impuestos, o exigidos, bajo ninguna pretensión, sin el consentimiento de la Legislatura”<sup>38</sup>, mientras que en la Sección 6 de la Declaración de Derechos de la Constitución de Virginia (1776), el derecho al consentimiento de los tributos queda estrechamente vinculado al derecho de propiedad, señalando a este respecto que “todo hombre tiene el derecho (...), de no ser sometido a tributos o desprovisto de su propiedad para usos públicos, sin su propio consentimiento, o el de sus representantes elegidos”<sup>39</sup>.

Del mismo modo, con un carácter marcadamente contractualista, la Declaración de Derechos que se contiene en la Constitución de

Massachusetts (1780) señala que, teniendo “todo individuo de la sociedad” el “derecho a ser protegido en el disfrute de su vida, libertad y prosperidad, de acuerdo con las leyes, está obligado, por lo tanto, a contribuir en su parte al gasto de su protección, a prestar servicio personal, o un equivalente, cuando sea necesario; pero ninguna parte de la propiedad de ningún individuo puede, en justicia, serle arrebatada, o destinada a usos públicos, sin su consentimiento o el del cuerpo de los representantes de pueblo (art. X)”<sup>40</sup>.

En consecuencia, el establecimiento de tributos queda reservado a la intervención de las Asambleas legislativas y a su consentimiento manifestado a través de la forma de “ley”. Una Ley que se inicia, siguiendo el modelo de la “Constitución inglesa”, en la Cámara baja, cuando existe. En este sentido, prescribe la Constitución de New Hampshire (1776) que “todos los proyectos de leyes tributarias tendrán su origen en la Cámara de Representantes (...)”<sup>41</sup>, y el artículo 6 de la Constitución de Delaware (1776) que “todos los proyectos de leyes tributarias para el mantenimiento del gobierno tendrán su origen en la Cámara de la Asamblea”<sup>42</sup>. Por su parte, el artículo X de la Constitución de Maryland (1776) afirma que “La Cámara de los Delegados debe iniciar los proyectos de leyes tributarias (...)”<sup>43</sup>.

La intervención de la Cámara alta en relación a los proyectos de leyes tributarias no se reconoce, sin embargo, en términos homogéneos y, así, la Constitución de Delaware (1776) permite al Consejo Legislativo “alterar”, “enmendar” o “rechazar” los proyectos de ley financieros (art. 6)<sup>44</sup>; la Constitución de New Hampshire (1776), “proponer o concurrir con enmiendas como en los demás proyectos de ley”<sup>45</sup>, mientras que la Constitución de Massachusetts (1780) faculta al Senado para “proponer”, “presentar enmiendas” o “concurrir con otros proyectos” a los mismos<sup>46</sup>.

Otros Textos Constitucionales —como el caso de la Constituciones de Maryland (1776)<sup>47</sup>, Virginia (1776)<sup>48</sup> y Carolina del Sur (1778)<sup>49</sup>—, limitan la intervención de la Cámara alta a la “aprobación” o “rechazo” de los mismos e, incluso, la Constitución de Massachusetts (1780) reconoce al Gobernador —en términos similares a la regulación que posteriormente será establecida respecto del Presidente en la Constitución de los Estados Unidos, de 1787—, la facultad de veto en relación a los proyectos de ley aprobados por el Legislativo.

En este sentido, el artículo II (Segunda Parte) señala que ningún Proyecto o Resolución aprobado por el Senado o por la Cámara de los

Representantes "llegará a ser ley, y a tener la fuerza de la misma, hasta que haya sido presentado antes al Gobernador para su revisión", quien firmará el proyecto en el caso de aprobarlo, o podrá devolverlo al Senado o a la Cámara de Representantes, según donde se hubiera iniciado, junto a sus objeciones formuladas por escrito. Registradas las objeciones remitidas por el Gobernador, se procederá a "reconsiderar el citado proyecto o resolución", previniendo, además, "a fin de evitar retrasos innecesarios", que si un Proyecto o Resolución no hubiera sido devuelto por el Gobernador en los cinco días siguientes a haber sido presentado, "tendrá fuerza de ley"<sup>50</sup>.

La representación popular ejerce, asimismo, un control de los gastos públicos, cuyo carácter y extensión es reconocido, sin embargo, en los documentos constitucionales de los Estados con significativas diferencias de extensión y de grado. Así, el artículo X de la Constitución de Maryland (1776) contiene la previsión de que la Cámara de los Delegados "debe examinar y aprobar todas las cuentas del Estado, relativas a la obtención o gasto de la hacienda, o bien nombrar auditores, para exponerlas o liquidarlas"<sup>51</sup>.

Sin embargo, la Constitución de Massachusetts (1780) se limita a reconocer, en su artículo XI, que "no podrá extraerse ni disponerse de ninguna cantidad de dinero del tesoro (excepto las cantidades que hayan sido asignadas a la amortización de créditos o de las emisiones de moneda, o al pago de los intereses que se originen), sin la autorización firmada por el gobernador, con el conocimiento y consentimiento del legislativo; y para la protección y preservación de sus habitantes, de conformidad con los actos y las resoluciones del Poder legislativo"<sup>52</sup>. Un precepto que es recogido en idénticos términos por la Constitución de New Hampshire<sup>53</sup>.

Por su parte, la Constitución de Carolina del Sur reserva al Legislativo la disposición sobre los fondos públicos, afirmando, en su artículo XVI, que "ninguna cantidad de dinero puede ser extraída del tesoro público, sino por la autoridad legislativa del Estado"<sup>54</sup>. Por el contrario, la Constitución de Vermont (1777) atribuye al Gobernador la facultad de "solicitar del Tesorero la disposición de las cantidades que hayan sido asignadas por la Cámara"<sup>55</sup>, mientras que la Constitución de Delaware (1776), en su artículo 7, si bien reconoce dicha facultad al Presidente, le impone, respecto de las sumas retiradas, la responsabilidad ante la Asamblea<sup>56</sup>.

En cualquier caso, el predominio de las Asambleas, a que antes se hacía referencia, y, en particular, el "ejercicio incontrolado" de su poder,

contribuyó, en opinión de J. Pérez Royo, a generar una profunda desconfianza popular en las instituciones y, en última instancia, alentó la necesidad de revisar los Artículos de la Confederación, a resultas de la cual sería aprobada la Constitución de los Estados Unidos de 1787<sup>57</sup>, cuyo texto, junto a la justificación de la misma desarrollada en *El Federalista*, será el "origen de la división de poderes que realmente se ha acabado imponiendo en todo el mundo de la democracia"<sup>58</sup>.

En conjunto, por tanto, será en la experiencia revolucionaria de las trece Colonias de Norteamérica donde se formule y se ponga en práctica, "con una perfección extraordinaria", la teoría de la división de poderes en el "Estado democrático", hasta el punto de que, en su opinión, "no hay ninguna característica de la división de poderes, tal como se practica en los Estados de nuestros días, que no apareciese ya (...), con su pertinente justificación teórica, en dicha experiencia"<sup>59</sup>.

Porque la teoría de Montesquieu, afirma, proviene de la experiencia histórica inglesa del siglo XVIII que le sirvió de base para su elaboración, de ahí sus "carencias" e "insuficiencias". En este sentido, es verdad que Montesquieu expresamente mantiene que el Poder legislativo debe ser elegido por los ciudadanos, pero, en su opinión, "en ningún momento se preocupa de desarrollar esta idea y de extraer de ella las consecuencias pertinentes para la ordenación jurídica del Estado en su conjunto". De hecho, para J. Pérez Royo, que ese poder "tiene que ser expresión de una soberanía popular, es algo completamente ajeno" a la división "liberal" de poderes formulada por Montesquieu, y de ahí provienen todas las "ausencias" e "insuficiencias" de su teoría "respecto de poderes esenciales en el Estado democrático", como el poder constituyente, la reforma de la constitución, el control de los actos del legislador y, en particular, de la ley, así como la dimensión territorial de las funciones estatales y la consiguiente división territorial de los poderes<sup>60</sup>.

Por todo ello, la configuración del principio de separación de poderes por el constitucionalismo norteamericano resultará, en definitiva, mucho más "amplia" que en el continente europeo, "anticipándose" en la aportación de todas las soluciones que se han aplicado posteriormente en los Estados democráticos, hasta el punto de que, en su opinión, cuando se leen "El espíritu de las Leyes" y "El Federalista"<sup>61</sup> uno "tiene la impresión de que son épocas distintas de las que se habla", tan distintas que "parece casi increíble que sean coetáneas"<sup>62</sup>.



De manera que, a partir de la "Revolución Americana", estaríamos, por primera vez, ante "una definición completa de todas las funciones políticas que tienen que ser ordenadas jurídicamente en el Estado constitucional". Por ello, afirma, "la división tripartita de poderes europea no es, por tanto, más que un punto de partida para la ordenación jurídica del Estado", a la que se han de añadir "divisiones adicionales", de tal modo que sin ellas "resulta imposible conseguir, por un lado, el fin que Montesquieu perseguía, garantizar la libertad individual, y comprender, por otro, el funcionamiento práctico del Estado de nuestros días"<sup>63</sup>.

En este sentido, resulta lógico que en el Texto Constitucional de 1787 —la expresión más nítida del denominado por J. Pérez Royo "genio del constituyente americano"—, ni las Asambleas de los Estados ni el Congreso de los Estados Unidos sean considerados como "soberanos", así como que se convierta la soberanía parlamentaria inglesa en soberanía popular, cuya afirmación, "por primera vez en la historia", resultará del "enfrentamiento entre Federalistas y Antifederalistas"<sup>64</sup>.

#### **b) La articulación de las competencias financieras en la Constitución Federal de 1787**

Efectivamente, la Constitución de los Estados Unidos se redactará, en 1787, como una "reorganización de modo total de la experiencia política norteamericana"<sup>65</sup>, pese a que las discusiones de la Convención celebrada en Filadelfia el mismo año se habían iniciado con diversas propuestas de reforma de los "Articles of Confederation". La Resolución adoptada establecía que en el mes de mayo siguiente se celebraría en Filadelfia una Convención de delegados de los Estados con objeto de revisar los "Artículos de la Confederación" y proponer las modificaciones y disposiciones que, una vez aprobadas por el Congreso y confirmadas por los Estados, "fuesen adecuadas a las exigencias del gobierno y a la conservación de la Unión"<sup>66</sup>.

En esa fecha se reúnen delegados de todos los Estados, excepto de Rhode Island, en una Convención que redacta el texto constitucional, firmado por todos los Estados, excepto tres. En 1788 se pronuncian favorablemente sobre el texto once Estados, incluidos Virginia y New York, que no lo hicieron hasta mediados de ese año, cuando ya otros nueve habían ratificado el texto. Carolina

del Norte y Rhode Island, que en un primer momento habían rechazado la Constitución, la adoptan en noviembre de 1789 y mayo de 1790, respectivamente<sup>67</sup>, a lo largo de un proceso difícil y complicado<sup>68</sup>, que supone, en opinión de A. Posada, "el momento inicial del Derecho constitucional"<sup>69</sup>.

En ese momento, y como reacción a la descentralización del poder que se contenía en los "Articles of Confederation", la Constitución federal de 1787, como afirma J. Pérez Royo, supone "el triunfo del centro sobre la periferia", así como "el triunfo de la división de poderes, checks and balances". Principios que, en última instancia, son expresión de la "afirmación de la soberanía popular" y, en consecuencia, del poder constituyente frente a la soberanía de los Estados que integraban la Confederación<sup>70</sup>, según se desprende, de un modo particularmente expresivo, de la sustitución de la fórmula contenida en los Artículos de la Confederación "(...) nosotros los designados Delegados de los Estados que se incorporan junto a nuestros nombres(...)"<sup>71</sup>, por la conocida "NOSOTROS EL PUEBLO de los Estados Unidos (...)"<sup>72</sup>.

En definitiva, el Texto Constitucional sin duda es fruto de la experiencia de las Colonias americanas pero, al mismo tiempo, se redacta bajo el influjo de la práctica de "la Constitución de Inglaterra", en tanto que, como afirma J. Bryce, los hombres de la Convención tenían como su "oráculo de filosofía política" el Tratado de Montesquieu sobre "El espíritu de las Leyes" que, publicado anónimamente en Ginebra cuarenta años antes, había "conquistado una inmensa autoridad a ambos lados del océano".

En efecto, afirma J. Bryce, en línea con lo ya expuesto en páginas anteriores, que contrastando tanto las libertades públicas como las privadas de los ingleses con el despotismo de Europa continental, Montesquieu tomó la "Constitución inglesa" como su "sistema modelo" y adscribió sus méritos a la división de funciones entre legislativo, ejecutivo y judicial, que descubrió en ella, y al "sistema de checks and balances" que parecía preservar el equilibrio entre ellos<sup>73</sup>.

Porque, considerado el principio de separación de poderes por los autores de "El federalista" como "apoteagma político"<sup>74</sup>, se afirma que Montesquieu, tomando como ejemplo a Inglaterra, no postulaba un completo aislamiento de los diferentes poderes, por cuanto un análisis superficial de la "Constitución inglesa" conduce a considerar que los órganos legislativo y ejecutivo no se encuentran totalmente separados y diferenciados entre sí. Ello

sugiere que las afirmaciones de Montesquieu respecto a la no acumulación de poderes no querían decir que estos órganos no debieran tener “una intervención parcial en los actos del otro o cierto dominio sobre ellos”<sup>75</sup>.

Por ello, una vez examinadas las Constituciones de los distintos Estados, los autores de “El Federalista” concluyen afirmando que, aunque en ciertas ocasiones este principio es reconocido de modo taxativo, no existe un sólo caso en que tales órganos se hayan mantenido completamente aislados y diferenciados, por lo que estimaban injustificado acusar al Texto de la Constitución de “violación de la sagrada máxima del gobierno libre”<sup>76</sup>.

Precisamente, en su opinión, el ejercicio separado y distinto de los diferentes poderes gubernamentales, hasta cierto punto “esencial” para la conservación de la libertad, requiere que cada uno de ellos tenga voluntad propia y, por lo tanto, deberá estar constituido en forma tal que los miembros de cada uno tengan la menor participación posible en el nombramiento de los miembros de los demás, lo que, en principio, implicaría que todos los nombramientos para las “magistraturas supremas” –del Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial– tuvieran un origen popular. Sin embargo, dado que la consecuencia “rigurosa” de la aplicación de este principio conllevaría “algunas complicaciones y gastos suplementarios”, era necesario admitir ciertas modificaciones respecto al mismo, especialmente “por lo que hace a la integración del departamento judicial”.

De hecho, con el paso del tiempo, E. Lambert afirmaría que mientras en la aplicación del principio de separación de poderes en Inglaterra y Francia, el equilibrio “se rompe” en beneficio del Poder legislativo, que “subordina a su voluntad los poderes coordinados”, instaurando el “gobierno parlamentario”, en los Estados Unidos dicha ruptura se produce “en beneficio del poder judicial”, que somete a los otros dos “a su control”, y establece, de este modo, un “régimen de gobierno por los jueces”<sup>77</sup>.

De ahí que estimara, como un dato definitivamente admitido, que si los constituyentes de 1787 “habían deseado” que los Tribunales desarrollaran un “control constitucional” –aunque en términos “infinitamente más modestos” que en la actualidad–, se “guardaron mucho” de expresarlo en la Constitución federal para evitar su fracaso, dejando la cuestión abierta hasta que el sistema de “control constitucional” es introducido, en 1803, en el “derecho federal”, a través de los argumentos formulados por el Juez Marshall en el caso *Marbury v. Madison*<sup>78</sup>.

Sin embargo, como afirma M. Jiménez de Parga, al menos hasta la guerra de Secesión el Tribunal Supremo hace de esta doctrina un “uso moderado”, de manera que sólo declara inconstitucionales tres leyes federales. Será a finales del siglo XIX “cuando los jueces se impusieron a los otros poderes hasta casi convertirse en ese «testamento despótico» que temió Jefferson al conocer el fallo del juez John Marshall”<sup>79</sup>.

Por lo demás, resultaba igualmente evidente para los autores de “El Federalista” que los miembros de cada Departamento deberían depender lo menos posible los unos de los otros y, en este sentido, resultaba necesario que cada uno de los órganos del Estado dispusiera de “los medios constitucionales y los móviles personales necesarios para resistir las invasiones de los demás”.

Sin embargo, era imposible otorgar a cada Departamento el mismo poder de autodefensa y, de hecho, en un Gobierno republicano, afirmaban, “predomina necesariamente la autoridad legislativa”, por lo que resultaba indispensable establecer toda una serie de matices y cautelas para evitar posibles “usurpaciones” por parte de la Asamblea legislativa<sup>80</sup>, que se traducen tanto en su división en dos Cámaras –diferentes respecto a su origen, la naturaleza de su representación y hasta el número de quienes las componen– como en la atribución al Presidente de la Unión –órgano que se presumía más débil– del derecho de veto, como “arma defensiva” con la que poder suspender e, incluso, anular, la legislación del Congreso.

En particular, de su experiencia tanto en la vida de las Colonias como en la de los Estados, junto a las nociones que tenían de la “Constitución inglesa”, entendida de ese modo, deduce J. Bryce que los hombres de 1787 obtuvieron como conclusiones que la residencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo en diferentes manos era la característica normal y natural de un gobierno libre, que el poder del Ejecutivo era peligroso para la libertad y, en consecuencia, debía ser mantenido dentro de límites bien definidos, y que, de cara a controlar la cabeza del Estado, era necesario no sólo definir sus poderes, y elegirlo por un período determinado de tiempo, sino también destruir sus oportunidades de influir sobre el Legislativo<sup>81</sup>.

Por ello, suele considerarse habitualmente que la Constitución americana incorpora una aplicación “rígida” de la división de poderes, tratando de evitar, como afirma J. Pérez Royo, la “mínima interferencia posible” de cada uno de ellos en la “constitución y formación de la voluntad del otro”, fundamentando

sus relaciones, "cuando sea inevitable", en la denominada por Montesquieu, "*faculté d'empêcher*", a través del reconocimiento del derecho de veto presidencial y del control por las Cámaras de "las designaciones por parte del Presidente de altos funcionarios y jueces"<sup>82</sup>.

De este modo, de los tres órganos que establecía la Constitución —un Congreso con dos Cámaras, un Presidente y un Tribunal Supremo—, en la "mente de los fundadores" era el Congreso "el órgano más importante de la Unión y como funciones del Congreso están enumerados los poderes de la Federación", mientras el Presidente "aparece simplemente designado como órgano ejecutivo y, a ciertos efectos, representativo", y el Tribunal Supremo se configura como un "órgano arbitral de las complejas relaciones de la Unión con los Estados y de los Estados entre sí", quienes, a su vez, "quedan garantizados por la rigidez del texto constitucional que no se puede modificar sin su consentimiento"<sup>83</sup>.

Efectivamente, el principio de separación de poderes se encuentra presente en todo el complejo entramado elaborado por los constituyentes norteamericanos, desde la división de poderes entre la Unión y los Estados hasta la separación de los poderes de los distintos órganos de la Unión, porque, como afirmara J. Bryce, los constituyentes norteamericanos tenían en el principio del "common law" inglés de que "un acto hecho por una persona oficial o un cuerpo legislativo que se extralimitara en sus competencias legales resultaba simplemente nulo", la "llave" para resolver "las dificultades que suponía el establecimiento de un conjunto de autoridades no subordinadas a otra, pero cada una definida como suprema en su esfera". La aplicación de este principio, en su opinión, hizo posible no sólo la creación del "Gobierno nacional", dejando una esfera propia de actuación a los gobiernos de los Estados, sino también dividir los poderes del "Gobierno nacional" entre varias personas y cuerpos sin que ninguno de ellos dominara a los demás"<sup>84</sup>.

En última instancia, la ausencia de una estructura de poder como la establecida en las Monarquías absolutas del continente europeo, posibilitará la interpretación del principio de división de poderes por los constituyentes norteamericanos como un "sistema de «doble garantía»", donde la libertad de los individuos —principal objetivo de la constitución de la comunidad política— se encuentra protegida, tanto a través de "la división de poderes de las unidades territoriales que se integran en la Federación", como mediante

"la división de poderes a nivel federal", de tal modo que, en la "república compuesta de América", el poder político es "dividido en primer lugar entre dos tipos de gobiernos distintos, y después la parte asignada a cada uno de ellos es subdividida entre departamentos distintos y separados"<sup>85</sup>.

Asimismo, se establece una intrínseca conexión entre los principios de soberanía popular y de división de poderes, en tanto que, aunque la dependencia del pueblo constituye "el freno primordial indispensable sobre el gobierno", la experiencia demuestra, para los autores de "El Federalista", que es preciso que se introduzcan "precauciones auxiliares" a través de una división de las distintas funciones en que "cada una sirva de freno a la otra"<sup>86</sup>, de modo que, en última instancia, permita combinar "la estabilidad y la energía del gobierno" con el respeto inviolable "a la libertad y al sistema republicano"<sup>87</sup>.

Porque, en opinión de A. Hamilton, J. Jay y J. Madison, se trataba de establecer una "forma de gobierno" que se calificaba como "república", por cuanto derivaba todos sus poderes "directa o indirectamente de la gran masa del pueblo, y (que) se administra por personas que conservan sus cargos a voluntad de aquél, durante un período limitado y mientras observen buena conducta"<sup>88</sup>, configurada por una Constitución que, afirmaban, "no es estrictamente una Constitución nacional ni federal, sino una combinación, un acomodamiento de ambas. Desde el punto de vista de su fundamento, es federal, no nacional; por el origen de donde proceden los poderes ordinarios del gobierno, es en parte federal y en parte nacional; por la actuación de estos poderes, es nacional, no federal; por la extensión de ellos es, otra vez, federal y no nacional, y, finalmente, por el modo en que autoriza la introducción de enmiendas, no es totalmente federal ni totalmente nacional"<sup>89</sup>.

Además, el diferente punto de partida del proceso constituyente a uno y otro lado del Atlántico dará lugar, asimismo, a que en la Constitución de 1787 el Poder ejecutivo esté "concentrado", pues sólo así se entiende que este órgano disponga "de la energía que debe tener"<sup>90</sup> y, de este modo, adoptando como punto de referencia constante los "poderes de prerrogativa" del "rey de Gran Bretaña", el Presidente de los Estados Unidos concentra todo el Poder ejecutivo. Pero, a diferencia del Monarca británico, que es un Monarca hereditario, aquél lo ejerce durante un período de cuatro años, aunque podía ser reelegido tantas veces como el pueblo de los Estados Unidos "lo considere digno de su confianza".

En todo caso, el Presidente estará sujeto a "responsabilidad personal", pudiendo ser "acusado, procesado y, si fuere convicto de traición, cohecho u otros crímenes o delitos, destituido, después de lo cual estaría sujeto a ser procesado y castigado de acuerdo con las disposiciones legales ordinarias", mientras que, según recuerdan, la persona del Rey de la Gran Bretaña "es sagrada e inviolable", y "no existe ningún tribunal constitucional ante el que pueda ser emplazado, ni castigo alguno al que se le pueda someter sin suscitar la crisis de una revolución nacional".

Por otro lado, las divergencias entre ambos ejecutivos se amplían al examinar las facultades de que disponen en relación con el ejercicio de la función legislativa, porque mientras el Rey de Gran Bretaña dispone de un "derecho absoluto de veto" respecto de las leyes aprobadas por el Parlamento, la facultad del Presidente de los Estados Unidos se limita a la devolución de los proyectos de ley aprobados, que, en todo caso, podrán convertirse en ley si, "al ser considerados, resultan aprobados por los dos tercios de ambas Cámaras"<sup>91</sup>.

En definitiva, el "régimen presidencial" norteamericano no sólo puede ser considerado "el reverso" del parlamentarismo europeo, sino que, como afirma J. Pérez Royo, puede asegurarse que los constituyentes norteamericanos consideraron la "«penetración parlamentaria»" del Poder ejecutivo el "mal del que había que huir como la peste"<sup>92</sup>.

Por su parte, la distribución de competencias entre la Federación y los Estados constituye, como se afirmaba en páginas anteriores, el resultado de un "compromiso" sobre aspectos técnicos alcanzado entre federalistas y antifederalistas, presidido por la idea, como afirmara Hamilton, de que el Gobierno federal debería tener el derecho de "subvenir al sostenimiento de las fuerzas nacionales" y, en este sentido, resultaba imprescindible la inclusión de un precepto que le permitiera hacer frente a los gastos del "personal civil", al pago de "las deudas nacionales" y, en general, disponer de los gastos necesarios por parte del Tesoro nacional. Por ello era necesario insertar en el "plan de gobierno", de un modo u otro, el poder para recaudar impuestos como elemento "indispensable en toda Constitución", ya que, de lo contrario, "o el pueblo se verá sujeto a un saqueo continuo" o bien "el gobierno se extinguirá en una atrofia fatal y perecerá en breve tiempo"<sup>93</sup>.

En última instancia, como había sostenido Hamilton, no cabía ninguna duda de que siendo el Poder legislativo el "poder de hacer las leyes", el poder

de imponer y recaudar contribuciones no era sino "un poder legislativo o un poder de hacer leyes para establecer y cobrar impuestos"<sup>94</sup>.

De ahí que, como se recoge en la Constitución, el Congreso "tendrá facultad: Para establecer y recaudar contribuciones, derechos, impuestos y consumos" (Artículo I, Sección VIII), de manera que todo "Bill" que tenga "por objeto la obtención de ingresos deberá proceder primeramente de la Cámara de Representantes", si bien "el Senado podrá proponer enmiendas o sumarse a ellas al igual que respecto de otras proposiciones" (Artículo I, Sección VII, 1)<sup>95</sup>.

Del mismo modo, el principio de legalidad de los gastos públicos queda reconocido de modo taxativo en la Sección IX del Artículo I de la Constitución de 1787, según el cual la "habilitación para el gasto" debe revestir, asimismo, forma de ley, de modo que no será posible extraer ninguna cantidad del Tesoro si no es como consecuencia de asignaciones autorizadas por ley, prescribiendo, además, que, periódicamente, se publicará un estado de cuentas, "ordenado, de los ingresos y gastos del Tesoro", y estableciendo como finalidad del gasto público, según la formulación genérica recogida en la Sección VIII del mismo Artículo, el pago de "las deudas" y proveer a la "defensa común y al bienestar general de los Estados Unidos"<sup>96</sup>.

Por ello se ha afirmado que al igual que ocurre en otros países, como Suecia e Italia, en los Estados Unidos, aunque reconociéndose la prioridad de la Cámara de Representantes, los "derechos presupuestarios" de las dos Cámaras son iguales, por cuanto que, en opinión de R. Stourm, según explicaba M. Boutmy en sus "*Estudios de derecho constitucional*", los Proyectos de ley de finanzas "votados" por la Cámara de Representantes son enviados al Senado, que los puede "enmendar", facultad que, de hecho, "suele utilizar ampliamente".

Sin embargo, cuando un "Proyecto de ley de finanzas" que ha resultado modificado por el Senado, vuelve a la Cámara de Representantes, resulta común, señala M. Boutmy, que ésta rechace sin más las enmiendas del Senado y, en el caso de que éste las mantenga, de común acuerdo, el Proyecto es enviado a "una comisión mixta, formada de tres representantes y tres senadores", que examina, delibera y elabora un texto transaccional que somete con su Dictamen a las dos Cámaras del Congreso, respecto del cual tanto una como otra deben pronunciarse "aceptando o rechazando en bloque" el texto emanado de la Comisión<sup>97</sup>.

Por ello, aunque parece deducirse de las prescripciones constitucionales que es la Cámara de Representantes, por sí misma, quien ejerce la competencia de elaborar el Presupuesto, a juicio de R. Stourm es posible constatar una intervención previa del Gobierno, pues si los Comités de la Cámara de Representantes tienen como función específica la de "elaborar y someter a la asamblea" los proyectos de Presupuestos, su trabajo está "obligatoriamente precedido" de las proposiciones del Secretario del Tesoro.

Sólo después de que "las previsiones de los ingresos y los gastos sean suministradas por el Secretario del Tesoro, impresas y distribuidas a todos los miembros del Congreso con sus detalles anexos, es cuando únicamente los Comités del Parlamento, dotados de estos documentos, están capacitados para formular las proposiciones definitivas que ellos mismos presentan", y si bien se puede decir, afirma el autor precitado, que tales Comités ejercen unas "atribuciones gubernamentales desconocidas por nuestras Comisiones legislativas, no invaden el poder ejecutivo hasta el punto de sustituirlo en sus funciones necesarias"<sup>98</sup>.

Esta característica respondía, en el propósito de Hamilton, a lo que, a su juicio, resultaba una práctica generalizada, la de confiar la "administración" de las finanzas de una Nación a "un solo hombre o a juntas compuestas por unos pocos individuos", quienes "estudian y preparan", en primer término, los planes de contribuciones que, posteriormente, son aprobadas como leyes por el Poder legislativo<sup>99</sup>.

Porque, efectivamente, el Acta de 2 de septiembre de 1789 crea el "Departamento del Tesoro", imponiendo al Secretario la "preparación de las previsiones de ingresos y gastos públicos y la elaboración de un informe" y, en 1800, un Acta complementaria le encomienda la redacción, preparación y presentación al Congreso de "un informe en materia financiera" que comprenda las previsiones de ingresos y gastos públicos y los medios para mejorar o aumentar los ingresos, etc.

Alejandro Hamilton es nombrado primer Secretario del Tesoro, asumiendo una importancia tal en la dirección de este organismo que, en opinión de M.A.A. El Banna, "se ha afirmado que su iniciativa personal era superior a la de un Ministro de Finanzas inglés". No obstante, la personalidad menos fuerte de sus sucesores, unida a la "aparición de las Comisiones parlamentarias" y al celo del Congreso para preservar sus prerrogativas,

fueron factores que contribuyeron a reducir la importancia del Secretario del Tesoro en la preparación e iniciativa de los proyectos financieros<sup>100</sup>.

De este modo, la elaboración del Presupuesto estaba a cargo de la "Comisión de Voies et Moyens", creada en 1796 y transformada en Comisión permanente en 1802, y, a partir de 1865, de la Comisión de Finanzas (Appropriations Committee), mientras el Secretario del Tesoro "continúa presentando su informe anual sobre la situación financiera y el Libro de Previsiones (Book of Estimates)", desarrollando la función de "simple intermediario entre los departamentos ministeriales y el Congreso", sin capacidad para modificar ni ordenar las solicitudes de créditos<sup>101</sup>.

La "Sundry Civil Expenses Appropriation Act", de 4 de marzo de 1909, reconoció al Presidente una competencia específica en la elaboración del Presupuesto, encomendando al Secretario del Tesoro, en el caso de que las previsiones de gastos fueran superiores a las de ingresos, remitir las propuestas presupuestarias no sólo al Congreso, como estaba previsto hasta entonces, sino también al Presidente, a fin de que éste "pudiera recomendar al Congreso las medidas que juzgara necesarias para cubrir el déficit".

En virtud de esta competencia, bajo el mandato del Presidente Taft (1909-1913) es creada la "Commission d'Economie et d'Efficacité", con el fin de recortar el gasto público y asegurar un mayor grado de eficacia en el desarrollo de los asuntos públicos y, en general, mejorar la organización y métodos de trabajo de la Administración. Esta Comisión elabora en 1911 unas normas para la presentación de las previsiones presupuestarias, pero el Congreso, "celoso de sus prerrogativas, insiste, a pesar de la resistencia del Presidente Taft, mediante un acto conjunto de las Cámaras, sobre la necesidad de presentar las previsiones presupuestarias con la forma y en los plazos previstos por la ley". Un año después, la "Comisión de Economía y Eficacia" elabora un Informe sobre "la necesidad de un Presupuesto nacional", donde se subraya la exigencia de trasladar al Presidente la competencia de "someter al Congreso, por medio del Presupuesto, un programa administrativo y financiero".

Ante la imposibilidad de basarse en el principio de separación de poderes, el fundamento teórico del sistema presupuestario propuesto por esta Comisión reside, como afirma M.A.A. El Banna, en la "teoría del fideicomiso (trusteeship)", donde el Gobierno aparece como el "instrumento del fideicomiso", los agentes del Gobierno como los "fideicomisarios

(trustees)", y los ciudadanos como "fundadores y beneficiarios" del mismo. En tales términos, el Presidente, en tanto que "órgano principal del Gobierno, es responsable del Presupuesto no sólo ante el Congreso sino también ante los ciudadanos", y el Presupuesto se convierte en el "único mecanismo efectivo para hacer responsable al Presidente ante el país respecto de un programa, al mismo tiempo, preciso y determinado"<sup>102</sup>.

La pérdida de las elecciones de 1912 por el Presidente Taft impidió una aplicación práctica de tales propuestas. Sin embargo, el establecimiento de la responsabilidad del Ejecutivo en materia presupuestaria fue consagrada definitivamente tras la Primera Guerra Mundial cuando, como consecuencia de la ampliación de las actividades gubernamentales, se impone la necesidad de un "Presupuesto Ejecutivo", nombrándose en cada Cámara unas "Comisiones electivas de Presupuestos", que recomendaron "la adopción de un presupuesto por el Ejecutivo y la creación de una Oficina Presupuestaria para asistir al Presidente en su elaboración", recomendaciones que fueron reconocidas en el "Budget and Accounting Act", de 1921, donde se reconoce al Presidente la competencia para elaborar y presentar el Presupuesto y se crea la "Oficina Presupuestaria" para auxiliarle a tal efecto<sup>103</sup>.

En última instancia, la "ley sobre la Reorganización", de 1939, transfirió la "Oficina Presupuestaria" de la Tesorería a la "Oficina del Ejecutivo"<sup>104</sup>, situándola, de este modo, bajo la dependencia del Presidente y estableciendo "claramente" la responsabilidad del Ejecutivo en esta materia. Un Presidente que, por su parte, "mediante una generosa aplicación de la disposición constitucional que le exige la remisión al Congreso de los mensajes sobre «el estado de la Unión»", y de su capacidad para recomendar en el mismo "«las medidas que juzgara necesarias y urgentes»", en opinión de M.A.A. El Banna, "de hecho, ha conquistado, la iniciativa financiera y la iniciativa legislativa"<sup>105</sup>.

De modo que, aunque en el sistema político norteamericano el Presidente únicamente es responsable ante el cuerpo electoral, el Congreso no se limita a prestar su "adhesión, pura y simple" al mismo, porque tiene el "derecho de introducir, e introduce de hecho", modificaciones considerables en la política presidencial y, en este sentido, el rechazo del Presupuesto puede utilizarse como "instrumento de coerción", con la finalidad de obligar al Presidente a aceptar la línea señalada por el Congreso para el desarrollo de los asuntos públicos, sin que exista una voluntad explícita de cuestionar "la existencia misma del Gobierno".

Esta consideración no queda invalidada, a juicio de M.A.A. El Banna, por el hecho de que, tradicionalmente, el Congreso no utilice la facultad de rechazar el Presupuesto, circunstancia que responde, en su opinión, a "la existencia de otros medios de control y de acuerdo" que permiten que el Congreso no se vea obligado a utilizar este "arma radical". Pero, en todo caso, aunque este "derecho de rechazo" no sea ejercido en la práctica, "no impide que su existencia misma sea útil como último medio de presión sobre la política del Presidente"<sup>106</sup>.

Por ello, aun cuando la regulación constitucional permitiría afirmar, en su opinión, que la Cámara de Representantes se configura como el titular "casi exclusivo" de las competencias presupuestarias, prevaleciendo su criterio, de manera clara, frente al del Senado, en la elaboración y aprobación de las leyes relativas a los ingresos y gastos públicos, con el paso del tiempo se produce una progresiva adquisición de competencias por parte del Presidente en relación con la elaboración del Presupuesto que, con mayores o menores reticencias, es admitida por las Cámaras, según una evolución cuyos efectos, en última instancia, recuerdan la renuncia que la Cámara de los Comunes realizó en favor de la Corona respecto de sus derechos de iniciativa presupuestaria, como se analizaba en páginas anteriores.

Sin embargo, como puede deducirse del análisis desarrollado hasta el momento, las diferencias en la aplicación del principio de separación de poderes en la metrópoli y en los Estados de las antiguas Colonias resultan sustanciales. Además, habría que tener en cuenta que en el momento histórico inmediatamente anterior y posterior a la redacción de la Constitución de 1787, la evolución que había seguido la metrópoli permitía identificar ya la existencia de algunos de los que, comúnmente, se suelen considerar como rasgos propios del "régimen parlamentario", desde la existencia de la figura del Primer Ministro, hasta el desarrollo de un sistema de partidos que, desde el primer tercio del siglo XVIII, posibilitará la existencia de una auténtica "oposición política", de modo que ya se había sustanciado la exigencia de responsabilidad ministerial —desde el cese de Walpole como Primer Ministro—, y se había definido la responsabilidad ministerial como responsabilidad colectiva de los miembros del Gabinete. En definitiva, el "presidencialismo" que consagra el texto de 1787 tenía como referencia un "parlamentarismo" que ya había desarrollado algunos de sus componentes más sustanciales en la metrópoli<sup>107</sup>.

Es en este contexto en el que se ha de subrayar el hecho de que siendo Primer Ministro W. Pitt (a partir de 1783), se hubiera iniciado la "práctica moderna" de presentar el programa financiero anual como una unidad, inaugurando el procedimiento de tramitar los ingresos y gastos en una "única Ley", una experiencia práctica que no aparece recogida en el Texto Constitucional norteamericano, aunque desde el Acta de 2 de septiembre de 1789, por la que se crea el "Departamento del Tesoro", se asigna al Secretario la "preparación de las previsiones de ingresos y gastos públicos y la elaboración de un informe", encomendándole un Acta complementaria de 1800 la redacción, preparación y presentación al Congreso de "un informe en materia financiera" que comprenda las previsiones de ingresos y gastos públicos y los medios para mejorar o aumentar los ingresos, etc.

En efecto, en la experiencia norteamericana, las particulares circunstancias políticas, sociales y económicas que confluyen en el proceso de independencia de las Colonias constituyen factores determinantes, inicialmente, en la opción de los constituyentes por atribuir a las Cámaras las competencias para la elaboración del "Proyecto de ley de finanzas", limitando la intervención gubernamental a la presentación, a través del Secretario del Tesoro, de las previsiones de ingresos y gastos, aun cuando, según se ha señalado en páginas anteriores, la progresiva traslación de la iniciativa presupuestaria al Presidente de los Estados Unidos —y la consiguiente asunción de responsabilidad por parte de éste en relación con el programa administrativo y financiero que se expresa a través del Presupuesto—, convierta la aprobación del documento presupuestario en un instrumento esencial de control para el Congreso de los Estados Unidos.

Pero los constituyentes franceses debieron enfrentar al absolutismo monárquico del Antiguo Régimen un nuevo modelo de organización política, de tal modo que, como se indicaba en páginas anteriores, a diferencia de los Estados Unidos, en Francia el "Estado constitucional" se "involucra" en las luchas y tensiones frente al Antiguo Régimen. Por ello, su "desconfianza" frente a un Ejecutivo monárquico les llevará, en determinados momentos del proceso revolucionario, a limitar aún más que en Estados Unidos sus competencias presupuestarias, en favor del Legislativo.

Un Poder legislativo en el que, de las dos Asambleas previstas por Montesquieu, cuando se reconocen constitucionalmente, será la elegida por el pueblo la que se constituya en representación de la Nación y la que, frente

al Monarca, encarne la esencia del "gobierno constitucional", adoptando por ello la expresiva denominación de "Cuerpo legislativo". Por eso no resultará infrecuente a lo largo del proceso revolucionario encontrar que los defensores del monocameralismo para el Poder legislativo utilizan como argumento fundamental la "sacrosanta unidad" de la "voluntad de la Nación", hasta el extremo de que, en ocasiones, la existencia de dos Cámaras se estima como una situación de "federalismo" que supondría una ruptura con esa "unidad".

Sin embargo, aun cuando el Texto de 1787 exige que sea la Ley la que regule "la obtención de ingresos" y la que autorice la "extracción" de cantidades del Tesoro, la significación jurídica y política de ésta no podrá ser equiparada a la que adopta a lo largo de las diferentes formas de "gobierno constitucional" que ensayaron los revolucionarios franceses<sup>108</sup>, cuando se exige que la aprobación parlamentaria de los ingresos y gastos públicos adopten la "forma de ley", como lo muestra, incluso, la propia redacción del Texto norteamericano.

En efecto, por las circunstancias específicas en que se desarrolla el proceso, resulta completamente coherente que en la Francia revolucionaria la voluntad del "Cuerpo legislativo", la Ley, sea reconocida como la expresión de la máxima voluntad que puede ser manifestada en el Estado, en tanto que ningún otro órgano, y, especialmente, el Rey, se encuentra dotado de la "calidad" de que dispone el "Cuerpo legislativo" para encarnar la "voluntad nacional", hasta el punto de que, según se podrá comprobar en las páginas que siguen, la Constitución francesa de 1795 prohíbe de modo expreso a los jueces "detener" o "suspender" la ejecución de una ley (art. 203)<sup>109</sup> y, en más de una ocasión, a lo largo del proceso revolucionario, se atribuye a las Cámaras la competencia para "aclarar" o "interpretar" la posible oscuridad de la misma<sup>110</sup>.

Ello explica que, en la experiencia revolucionaria francesa, pese a los diferentes vaivenes en la distribución de competencias presupuestarias entre el Ejecutivo y el Legislativo, las competencias financieras de las Asambleas se expresen jurídicamente a través del "principio de legalidad financiera", además con la trascendencia jurídica y política que proviene del hecho de que no se afirme un concepto de Constitución entendida como norma jurídica suprema. Un concepto que, por lo demás, tampoco fue formulado expresamente por los constituyentes norteamericanos en el Texto Constitucional, sino que pudo ser consagrado definitivamente por el Juez

Marshall en virtud, entre otros, de argumentos derivados de precedentes anteriores a 1787 —cuando algunos Tribunales de los Estados “aplicaban los términos de Cartas que, dictadas por una autoridad externa y superior a la comunidad colonial, constituían leyes en el sentido estricto de la palabra”—, y del tenor literal del “artículo VI de la Constitución”<sup>111</sup>.

Porque, como afirma R. Blanco Valdés, las distintas condiciones sociales y políticas de partida en los procesos constituyentes norteamericano y francés, darán lugar a una diferente configuración del concepto de la Constitución —su “valor”, su “significación”— a uno y otro lado del Atlántico, no sólo desde una perspectiva política, sino también jurídica<sup>112</sup>. Así, mientras en los Estados Unidos comienzan a sentarse las bases para la afirmación de la “supremacía” de la Constitución, el constitucionalismo que inaugura la Revolución francesa hará de la Ley la norma suprema del ordenamiento, debiendo esperar hasta el período de entreguerras, como es sabido, para poder encontrar en el continente europeo el reconocimiento del valor normativo de la Constitución, expresado a través de la articulación de un sistema de control de constitucionalidad de las leyes concentrado en un órgano “ad hoc”, los Tribunales Constitucionales.

De ahí que, en última instancia, el estudio de la significación constitucional del Presupuesto en el marco del constitucionalismo revolucionario francés deba centrarse, ante todo, en el análisis de la significación y de las características con las que es configurado el “principio de legalidad financiera” en los diferentes Textos Constitucionales, aunque el análisis de éstos y, sobre todo, de los debates sobre su significado y contenidos, muestren, así mismo, no sólo las características del “gobierno constitucional” que éstos establecen —en la medida en que sea posible considerarlo de este modo en cada experiencia concreta—, sino también las similitudes o diferencias que presentan respecto a los “gobiernos constitucionales” de Inglaterra y de Estados Unidos, tomados como “modelos”.

Un “principio de legalidad financiera” que, desde su incorporación en la Constitución de 1791 —“el centro de donde irradia luego todo el Derecho constitucional moderno”<sup>113</sup>—, sufre las mismas vicisitudes que el propio “gobierno constitucional”, y que desaparece cuando lo hace éste, singularmente en algunos momentos del gobierno de la Convención y en la experiencia napoleónica, pero que, cuando se consagra constitucionalmente,

se entiende como una parte sustancial de las atribuciones del Poder legislativo.

Porque para este constitucionalismo, la Ley será la herramienta sustancial para configurar el “gobierno constitucional”, y siendo considerada como la norma por excelencia en el ordenamiento jurídico, en tanto que expresión más característica del Poder legislativo, será exigida tanto para la aprobación de los ingresos como de los gastos públicos, llevando en ocasiones las atribuciones del Legislativo hasta el extremo de que, por las circunstancias específicas en que se produce la lucha entre el Antiguo y el Nuevo Régimen, en aquellos asuntos relativos al “establecimiento, prórroga y percepción de las contribuciones públicas”, la voluntad de la Asamblea podrá llegar a ser expresada en forma de “decreto”, pero se publicará como “ley”, subrayando, de este modo, la total exclusión del Ejecutivo monárquico en estas materias.

De todos modos, el estudio del “principio de legalidad financiera” no agota la significación constitucional del Presupuesto, no sólo porque ingresos y gastos públicos no se aprueban por el “Cuerpo legislativo” en un “única ley”, según la “práctica moderna” iniciada en “la constitución inglesa del siglo XVIII”, sino también porque, como había mostrado la evolución norteamericana, el Presupuesto se podía convertir en un instrumento de “control” sobre el Presidente por parte del Congreso.

Además, la significación política del Presupuesto quedará patente cuando, como se tendrá ocasión de comprobar en las páginas que siguen, bajo las Cartas de 1814 y 1830 —los Textos que habitualmente se considera que introducen en Francia la “práctica” del parlamentarismo—, su existencia contribuya también a ese objetivo de modo sustancial, pese a que, como expresa la propia denominación de los Textos, sus contenidos se encuentran alejados de la organización y características que se consideran como propias de un “gobierno constitucional”, lo que, entre otros extremos, hará que, en bastantes ocasiones, esas “prácticas” resulten dubitativas e, incluso, se produzcan retrocesos en las mismas.

Por ello se podrá comprobar que mientras algunos autores estiman que el Presupuesto “ha nacido” en la Francia de 1791 —en la medida en que se recoge en el texto de la Constitución el “principio de legalidad financiera” como atribución sustancial del “Cuerpo legislativo”—, otros consideran que será a partir del desarrollo de las “prácticas” del parlamentarismo que



propician las Cartas de 1814 y 1830 cuando se puede hablar de Presupuesto en su significado "constitucional", tal y como se había desarrollado en Gran Bretaña al tramitar los ingresos y gastos públicos en una "única ley", reconociendo al Presupuesto una significación política indisolublemente vinculada a los contenidos y usos propios del "régimen parlamentario" —identificado o no, sin más, con la "democracia representativa" y con el "gobierno constitucional"—.

Por último, se ha de tener en cuenta que el proceso de evolución de las competencias presupuestarias del Ejecutivo y del Legislativo en los Estados Unidos, al que antes se hacía referencia —a partir de las constitucionalmente establecidas—, apenas se encontraba en sus primeros momentos cuando se producen los acontecimientos revolucionarios franceses, siendo Francia la nación donde, en opinión de A. Posada, no sólo más rápidamente se acogerá el mundo de ideas, conceptos e instituciones que implican el "moderno" Derecho constitucional, sino también la nación europea que "más directamente contribuyó a la emancipación norteamericana"<sup>114</sup>, de manera que si desde Inglaterra el "Estado constitucional" pasa a los Estados Unidos, posteriormente, "bajo el doble influjo de la imitación inglesa y de la Revolución norteamericana en buena parte, se produce el constitucionalismo francés"<sup>115</sup>, desde donde, a través de la idea de que "para ser un pueblo libre hay que tener una Constitución escrita, una ley fundamental hecha por la nación misma", se propagará el "derecho político" con su forma definitiva<sup>116</sup>.

## Notas

<sup>1</sup> SÁNCHEZ AGESTA, L.: "Curso de Derecho constitucional comparado". *Op. cit.*, pág. 171.

<sup>2</sup> El "congregacionismo", afirma A. POSADA, organizaba sus Iglesias de forma autónoma, democrática, sin jerarquías, fundamentándolas en un auténtico "pacto o Covenant", que constituía "el acto primordial e inicial de la congregación". En consecuencia, los "ministros" tenían poder sobre la comunidad de sus fieles, el pueblo sentía interés por ellos y "cada miembro de la congregación adquiría los derechos y deberes que les correspondían frente a sus compañeros".

En el ámbito político, esta idea de "pacto expreso, de un documento solemne donde se estableciesen los límites de la autoridad y la garantía de los derechos del pueblo, se impuso en el período constituyente —desde el inicio de la guerra civil, en 1642, a la muerte de Cromwell—, dando lugar al establecimiento, en un documento escrito, con claridad, de la extensión de los poderes y del mandato de los representantes, y la naturaleza de los derechos que el pueblo se reserva para ejercerlos por sí mismo".

De aquí surgirá el "Agreement of de People", documento que, con el "corte de una Constitución", los soldados impusieron a Cromwell y que, afirma, "el Protector hacía como que aceptaba", pero que no pasó de ser un Proyecto, aunque sus principios fundamentales fueron utilizados por el mismo Cromwell al incluirlos en la única Constitución escrita de la historia de Inglaterra, el "Instrument of Government", pese a que fue casi inmediatamente suprimido con la restauración de la Monarquía en 1660, en la persona de Carlos II ("Los orígenes de las Constituciones escritas". *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*. Año 41. Tomo LXXXIII, 1893, págs. 442-443).

<sup>3</sup> JELLINEK, G.: "La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano". *Op. cit.*, pág. 177.

<sup>4</sup> SÁNCHEZ AGESTA, L.: "Curso de Derecho constitucional comparado". *Op. cit.*, pág. 172.

<sup>5</sup> VEGA GARCÍA, P. De: "La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente". *Op. cit.*, págs. 30-31.

<sup>6</sup> SÁNCHEZ AGESTA, L.: "Curso de Derecho constitucional comparado". *Op. cit.*, pág. 173.

<sup>7</sup> En opinión de C. H. McILWAIN, la Carta de Massachusetts "estrictamente no fue una constitución popular, porque tuvo la forma y los efectos legales de una carta real, pero en su funcionamiento práctico, después del traspaso, se aproximó más a una constitución popular que ningún otro instrumento de gobierno vigente en ese tiempo en América o en cualquier otra parte en los tiempos modernos" ("Constitutionalism and the Changing World". Cambridge: At the University Press, 1969, pág. 241).

<sup>8</sup> La afirmación de J. Otis, en fecha tan temprana como 1761, en el sentido de que "una ley contraria a la Constitución es nula", es una afirmación que, según P. DE VEGA, se contenía en múltiples panfletos coetáneos y en la Circular Letter de Massachusetts (1768), sintonizando con la atmósfera de revuelta política de las Colonias que, frente a la soberanía

- del Parlamento inglés, oponían la voluntad soberana del incipiente pueblo americano ("La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente". *Op. cit.*, pág. 39).
- <sup>9</sup> GARCÍA PELAYO, M.: "Derecho constitucional comparado". *Op. cit.*, pág. 333.
- <sup>10</sup> McILWAIN, C. H.: "Constitutionalism and the Changing World". *Op. cit.*, pág. 245.
- <sup>11</sup> STOURM, R.: "Cours de finances. Le Budget". *Op. cit.*, págs. 19-20.
- <sup>12</sup> GARCÍA COTARELO, J.: "El régimen político de los Estados Unidos". En FERRANDO BADÍA, J. (coord.): "Regímenes políticos actuales". Tercera Edición corregida y aumentada. Madrid: Tecnos, 1995, pág. 540.
- <sup>13</sup> GARCÍA PELAYO, M.: "Derecho constitucional comparado". *Op. cit.*, pág. 327.
- <sup>14</sup> Una diferencia que se hará especialmente evidente, como afirma J. GARCÍA COTARELO, con la aprobación de la Constitución federal de 1787, donde no es posible encontrar vestigio alguno de las "franquicias y privilegios históricos de carácter territorial, corporativo y personal" en los que se basaba la representación en Inglaterra ("El régimen político de los Estados Unidos". *Op. cit.*, págs. 540-541).
- <sup>15</sup> SÁNCHEZ AGESTA, L.: "Curso de Derecho constitucional comparado". *Op. cit.*, pág. 174.
- <sup>16</sup> BRYCE, J.: "The American Commonwealth". New York: The McMillan Company, 1903, pág. 20.
- <sup>17</sup> GARCÍA PELAYO, M.: "Derecho constitucional comparado". *Op. cit.*, pág. 330.
- <sup>18</sup> GARCÍA PELAYO, M.: "Derecho constitucional comparado". *Op. cit.*, págs. 330-331.
- <sup>19</sup> GARCÍA PELAYO, M.: "Derecho constitucional comparado". *Op. cit.*, pág. 329.
- <sup>20</sup> GARCÍA PELAYO, M.: "Derecho constitucional comparado". *Op. cit.*, pág. 331.
- A este respecto, afirma M. JIMÉNEZ DE PARGA que en la Declaración de Independencia no hay "nada de legitimación apoyada en normas concretas del derecho británico o de cualquier otro derecho positivo. El razonamiento de Jefferson y sus colaboradores se desarrolla en un plano superior, y es la Humanidad" (...) a quien se dirigen con la esperanza de que "tan alto tribunal dictará una sentencia favorable a las colonias" ("Los regímenes políticos contemporáneos". *Op. cit.*, págs. 406-407).
- <sup>21</sup> M. JIMÉNEZ DE PARGA afirma que en la propuesta formulada por R. H. Lee, el 7 de junio de 1776, en la que se postulaba la ruptura con la metrópoli, ya se presentaba un estatuto de Confederación permanente, e, incluso, "parece que Franklin había llevado al II Congreso Continental otro documento análogo". El proyecto de Lee fue estudiado por un Comité especial, siendo posteriormente discutido en el Congreso y, finalmente, votado y aprobado el 15 de noviembre de 1777, aunque no se aplicó hasta 1781, cuando Maryland dio su visto bueno ("Los regímenes políticos contemporáneos". *Op. cit.*, pág. 408).
- <sup>22</sup> THORPE, F. N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other Organic Laws of the States, Territories, and Colonies now or heretofore forming The United States of America". Vol. I. *Op. cit.*, pág. 10.
- <sup>23</sup> M. JIMÉNEZ DE PARGA: "Los regímenes políticos contemporáneos". *Op. cit.*, págs. 408-409.
- <sup>24</sup> En su opinión, "el primer documento constitucional común a todas las colonias" se caracterizaba por la concentración del poder político "en la periferia", es decir, en los

- Estados individuales, lo que provocó que, al término de la guerra, los Estados incumplieran sus obligaciones financieras con la Confederación, "sin que los intentos de garantizar unos recursos fijos y anuales" llegaran a materializarse (PÉREZ ROYO, J.: "Curso de Derecho constitucional". *Op. cit.*, págs. 970-971).
- <sup>25</sup> Afirma M. JIMÉNEZ DE PARGA que "los trece nuevos Estados no deseaban demasiado integrarse en una unidad política superior. Se consideraban independientes respecto de la antigua metrópoli e independientes los unos de los otros. Algunos políticos de estos llamantes pueblos pensaban que si las necesidades de la guerra los habían aglutinado, una vez consolidada la victoria no era obligada la confederación entre ellos; mucho menos la federación. Sólo un grupo reducido de hombres -Washington, Franklin, Jefferson, Hamilton, en cabeza- opinaban de otra manera. A ellos deben su existencia los Estados Unidos de América" ("Los regímenes políticos contemporáneos". *Op. cit.*, págs. 405-406).
- <sup>26</sup> En este sentido, se ha de subrayar que la "premisa mayor" del "silogismo" que contenía la "Declaración de Independencia", de 4 de julio de 1776, como hiciera "notar" H. C. Hockett y recoge M. JIMÉNEZ DE PARGA, se expresaba en los siguientes términos: "Sostenemos como verdades evidentes que todos los hombres nacen iguales; que a todos les confiere su Creador ciertos derechos inalienables entre los cuales están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad; que para garantizar estos derechos, los hombres instituyen gobiernos que derivan sus justos poderes del consentimiento de los gobernados; que siempre que una forma de gobierno tiende a destruir esos fines, el pueblo tiene derecho a reformarla o abolirla, a instituir un nuevo gobierno que se funde en dichos principios, y a organizar sus poderes en aquella forma que a su juicio garantice mejor su seguridad y su felicidad". Como "premisa menor" se afirmaba: "La historia del actual Rey de la Gran Bretaña es una historia de repetidos agravios y usurpaciones, encaminados todos directamente hacia el establecimiento de una tiranía absoluta sobre estos Estados", reflejada en las 28 quejas que formulaban.
- Por último, la "Conclusión" era que "un príncipe cuyo carácter queda de esta forma dibujado por actos cada uno de los cuales serviría para definir al tirano, no es digno de gobernar un pueblo libre" ("Los regímenes políticos contemporáneos". *Op. cit.*, pág. 407).
- <sup>27</sup> POSADA, A.: "Los orígenes de las Constituciones escritas". *Op. cit.*, pág. 450.
- <sup>28</sup> PÉREZ ROYO, J.: "Curso de Derecho Constitucional". Séptima edición. *Op. cit.*, págs. 971-972.
- <sup>29</sup> Porque, como afirma J. LOCKE, si "el grande y principal fin que lleva a los hombres a unirse en Estados y a ponerse bajo un gobierno, es la preservación de su propiedad, cosa que no podían hacer en el estado de naturaleza", ya que "no puede suponerse que criatura racional alguna cambie su situación con el deseo de ir a peor", resulta una consecuencia lógica que el poder de la sociedad civil "no debe estar dirigido a otro fin que no sea el de lograr la paz, la seguridad y el bien del pueblo" ("Two Treatises of Government. A critical edition with an Introduction and Apparatus criticus by PETER LASLETT". *Op. cit.*, págs. 368-373).
- <sup>30</sup> DICK HOWARD, A. E.: "The Road from Runnymede. Magna Carta and Constitutionalism in America". *Op. cit.*, pág. 190.

<sup>31</sup> THORPE, F. N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of the territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". Vol. VII. *Op. cit.*, pág. 3.813.

<sup>32</sup> THORPE, F. N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of the territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". *Op. cit.*, Vol. IV., págs. 2453-2454.

<sup>33</sup> Se trata, en opinión de A. TOCQUEVILLE, de una manifestación más de la libertad que imperaba en los Estados Unidos, donde, según afirmaba, "el principio de la soberanía del pueblo no está oculto ni es estéril como en algunas naciones", sino que, por el contrario, "es reconocido por las costumbres, proclamado por las leyes, se extiende con la libertad y alcanza sin obstáculos sus últimas consecuencias".

De este modo, mientras que hay países donde "un poder, en cierto modo ajeno al cuerpo social obra sobre él y lo obliga a marchar en cierta dirección", hay otros donde "la fuerza está dividida, hallándose colocada a la vez en la sociedad y fuera de ella". Sin embargo, en su opinión, "nada semejante se ve en los Estados Unidos. La sociedad obra allí por sí misma y sobre sí misma. No existe poder sino dentro de su seno", de tal modo que "el pueblo dirige el mundo norteamericano como Dios lo hace con el universo. El es la causa y el fin de todas las cosas. Todo sale de él y todo vuelve a absorberse en su seno" ("La democracia en América". México: Fondo de Cultura Económica, 1987, págs. 74-76).

<sup>34</sup> THORPE, F. N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of the territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". *Op. cit.*, Vol. III., pág. 1.890.

En términos similares se manifiestan los textos de la Constitución de New Hampshire, de 1784, cuyo art. VIII proclama que "residiendo y derivando originariamente en el pueblo todo el poder, los magistrados y oficiales del gobierno, son sus sustitutos y agentes, y en todo momentos responsables ante él" (*Op. cit.*, vol. IV., pág. 2.454); la Constitución de Virginia, de 1776, donde se afirmaba que "Todo el poder reside y, en consecuencia, deriva del pueblo; los magistrados son sus depositarios y servidores, y en todo momento responsables ante él" (Sección 2) (*Op. cit.*, vol. VII., pág. 3.813), y la Constitución de Vermont, de 1777, que, en su artículo V, establecía: "Siendo inherente originariamente todo el poder y, en consecuencia, derivando del pueblo; todos los oficiales del gobierno, tanto del ejecutivo como del legislativo, son sus depositarios y servidores, y en todo momento responsables ante él" (*Op. cit.*, vol. VI, pág. 3.740).

<sup>35</sup> El territorio, afirma A. J. SIMMONS, se convierte en "sujeto de gobierno y de dominación" de la comunidad, aunque "los miembros todavía mantienen su dominio sobre su tierra", pues los derechos del gobierno sobre el territorio se limitan a "aplicar las leyes válidas de la comunidad" y a "prohibir la venta del territorio a sujetos que no consientan someterse a sí mismos y al territorio adquirido a las leyes de la comunidad" ("The Lockean Theory of Rights". *Op. cit.*, págs. 311-312).

<sup>36</sup> THORPE, F. N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of the territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". *Op. cit.*, Vol. IV, pág. 2.456.

Esta Constitución, aprobada por el Congreso o Convención reunido en Exeter, en 1775, constituye un texto bastante rudimentario, limitándose a declarar que esta Asamblea "asume el GOBIERNO CIVIL" de esta Colonia, con "la denominación, el poder y la autoridad" de Cámara de Representantes o Asamblea de la Colonia de New Hampshire, pero sin contener referencia alguna a la aplicación del principio de separación de poderes ni a la organización del Poder ejecutivo ni judicial (*Op. cit.*, pág. 2.451).

<sup>37</sup> THORPE, F. N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of the territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". *Op. cit.*, Vol. III, pág. 1.892.

Este Texto Constitucional contiene una regulación del Poder ejecutivo, contemplando la existencia de un Gobernador, que "será elegido anualmente" (art. II, Sección I, Capítulo II) por "aquellas personas cualificadas para votar a los senadores y representantes" (art. III, Sección I, Capítulo II) (*Op. cit.*, pág. 1.900). Asimismo, este Texto —uno de los más completos y sistemáticos, aunque con importantes lagunas en la regulación del Poder judicial—, prevé la posibilidad de que ambas Cámaras, así como el Poder ejecutivo, soliciten "opiniones de los jueces del Tribunal Supremo sobre cuestiones importantes de derecho y en solenes ocasiones" (*Op. cit.*, pág. 1.903).

<sup>38</sup> THORPE, F. N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of the territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". *Op. cit.*, Vol. III, pág. 1.687.

El Artículo VI de la Declaración de Derechos de este Texto Constitucional recoge el principio de separación de poderes, afirmando que los "poderes legislativo, ejecutivo y judicial deben permanecer siempre separados y diferenciados unos de otros" (*Op. cit.*, pág. 1.687), haciendo especial hincapié en que la "independencia" y "rectitud" de los Jueces es esencial para "una imparcial administración de justicia" y la "mayor garantía para los derechos y libertades del pueblo", de ahí que sus integrantes deban ser "separados de sus funciones" cuando su mala conducta sea declarada por un Tribunal (Artículo XXX) (*Op. cit.*, pág. 1.689).

Asimismo, declara que "la larga permanencia" en los principales Departamentos del Poder ejecutivo constituye un "peligro para la libertad", disponiendo, a tal efecto, la "rotación" en tales Departamentos, como una de las "mayores garantías" para la permanencia de la libertad (Artículo XXXI) (*Op. cit.*, pág. 1.689). El Poder ejecutivo está integrado por un Gobernador que, auxiliado por un Concejo, ejercerá las funciones ejecutivas del gobierno, si bien no podrá, "bajo ningún pretexto, ejercer ningún poder o prerrogativa en virtud de ninguna ley, estatuto o costumbre de Inglaterra o Gran Bretaña" (Art. XXXIII) (*Op. cit.*, pág. 1.696).

<sup>39</sup> THORPE, F. N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of the territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". *Op. cit.*, Vol. VII, pág. 3.813.

Esta Declaración de Derechos consagra en la Sección 5 el principio de separación de poderes en los siguientes términos: "los poderes legislativo y ejecutivo del Estado deben estar separados y diferenciados del judicial" (*Op. cit.*, pág. 3.813), aunque en la parte orgánica del Texto Constitucional se reconoce, en términos más comunes, que legislativo,

ejecutivo y judicial, deben "estar separados y diferenciados", para que ninguno "ejerza los poderes correspondientes al otro" (*Op. cit.*, pág. 3.815).

En todo caso, no puede negarse la existencia de una estrecha relación entre el Legislativo y el Ejecutivo, proveniente de la elección "anual" del Gobernador por a ambas Cámaras, correspondiendo al primero el ejercicio de los "poderes ejecutivos de gobierno", aunque no podrá, "bajo ningún pretexto, ejercer ningún poder o prerrogativa en virtud de ninguna ley, estatuto o costumbre de Inglaterra" (*Op. cit.*, págs. 3.816-3.817). Asimismo, el Gobernador no tendrá la capacidad de "prorrogar ni suspender" a la Asamblea General, ni de "disolverla" en ningún momento, aunque, si fuera necesario, se prevé un procedimiento para su convocatoria, si no estuviera reunida.

También se atribuye a ambas Cámaras legislativas el nombramiento, en votación conjunta, de los miembros de distintos Tribunales y órganos de la Administración de Justicia, propuestos por el Gobernador (*Op. cit.*, pág. 3.817).

<sup>40</sup> THORPE, F. N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of the territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". *Op. cit.*, Vol. III., pág. 1.891.

<sup>41</sup> THORPE, F. N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of the territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". *Op. cit.*, Vol. IV, pág. 2.462.

<sup>42</sup> THORPE, F. N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of the territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". *Op. cit.*, Vol. I., pág. 563.

Según dispone el artículo 7 de este Texto Constitucional, corresponde a ambas Cámaras, en votación conjunta, el nombramiento de un Presidente, que ejercerá los "poderes ejecutivos de gobierno", limitados y restringidos según la Constitución establece y de acuerdo con las leyes del Estado (*Op. cit.*, pág. 563), mientras el Presidente y las Cámaras elegirán, conjuntamente, a tres jueces del Tribunal Supremo del Estado (*Op. cit.*, pág. 564).

<sup>43</sup> THORPE, F. N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of the territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". *Op. cit.*, Vol. III, pág. 1.692.

En el mismo sentido cabe citar el artículo IV (Segunda parte) de la Constitución de Massachusetts (1780), la Constitución de Virginia (1776), y el artículo VII de la Constitución de Carolina del Sur (1776).

<sup>44</sup> THORPE, F. N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of the territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". *Op. cit.*, Vol. I., pág. 563.

<sup>45</sup> THORPE, F. N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of the territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". *Op. cit.*, Vol. IV, pág. 2.462.

<sup>46</sup> THORPE, F. N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of the territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". *Op. cit.*, Vol. III., pág. 1.899.

<sup>47</sup> THORPE, F. N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of the territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". *Op. cit.*, Vol. III., pág. 1.694.

<sup>48</sup> Cuyo texto afirma que los proyectos económicos "en ningún caso serán alterados por el Senado, sino solamente aprobados o rechazados" (THORPE, F.N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of the territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". *Op. cit.*, Vol. VII., pág. 3.816).

<sup>49</sup> THORPE, F. N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of the territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". *Op. cit.*, Vol. VI., pág. 3.252.

El Artículo III de este Texto Constitucional prevé la elección de un Gobernador y Comandante en Jefe, por parte de ambas Cámaras, "de entre sus miembros" o "del pueblo en general" (*Op. cit.*, 3249), siempre que, según dispone el Artículo XLV, "exista mayoría en ambas Cámaras" (*Op. cit.*, pág. 3.257).

La dependencia del Ejecutivo respecto del Legislativo se refuerza a través de la prohibición de que el Gobernador y Comandante en Jefe pueda "suspender, prorrogar ni disolver" el Senado ni la Cámara de Representantes, aunque, si fuera necesario, prevé un procedimiento para su convocatoria en el caso de que no estuvieran reunidas (Artículo XVII) (*Op. cit.*, pág. 3.253). Tampoco podrá el Gobernador y Comandante en Jefe "iniciar una guerra ni firmar una paz", ni participar en un "tratado final", sin el consentimiento del Senado y de la Cámara de Representantes (Artículo XXXIII) (*Op. cit.*, pág. 3.255).

Asimismo, los "jueces de paz" serán nombrados por el Senado y la Cámara de Representantes conjuntamente, siendo propuestos por el Gobernador y Comandante en Jefe (Artículo XXVI) (*Op. cit.*, pág. 3.254).

<sup>50</sup> THORPE, F. N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of the territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". *Op. cit.*, Vol. III., pág. 1.893.

<sup>51</sup> THORPE, F. N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of the territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". *Op. cit.*, Vol. III, pág. 1.692.

<sup>52</sup> THORPE, F. N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of the territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". *Op. cit.*, Vol. III, págs. 1.902-1.903.

<sup>53</sup> Cfr. THORPE, F. N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of the territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". *Op. cit.*, Vol. IV, pág. 2.465.

<sup>54</sup> THORPE, F. N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of the territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". *Op. cit.*, Vol. VI, pág. 3.252.

<sup>55</sup> THORPE, F. N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of the territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". *Op. cit.*, Vol. VI, pág. 3.745.

Este Texto Constitucional prevé la elección del Gobernador del Estado por los "hombres libres de cada ciudad" (Sección XVIII, Capítulo II) (*Op. cit.*, pág. 3.744), correspondiendo al Gobernador y al Concejo la "eficaz ejecución de las leyes" y de aquellas medidas acordadas por la Asamblea General (Sección XVIII, Capítulo II) quien, a su vez, ejerce un control último sobre todo agente del Estado, sea judicial o ejecutivo, a través de su sometimiento a ella mediante "impeachment" (Sección XX, Capítulo II) (*Op. cit.*, pág. 3.745).

- 56 THORPE, F. N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of the territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". *Op. cit.*, Vol. I, pág. 563.
- 57 Afirma M. JIMÉNEZ DE PARGA que "sobre la Convención de Filadelfia gravitó enormemente la experiencia breve, pero interesante, de las organizaciones internas de los Estados", y que las Constituciones de éstos "fueron modelos que se estudiaron con cuidado" ("Los regímenes políticos contemporáneos". *Op. cit.*, pág. 413).
- 58 PÉREZ ROYO, J.: "Curso de Derecho constitucional". Séptima edición. *Op. cit.*, pág. 972.
- 59 PÉREZ ROYO, J.: "Curso de Derecho constitucional". Séptima edición. *Op. cit.*, pág. 724.
- 60 PÉREZ ROYO, J.: "Curso de Derecho constitucional". Séptima edición. *Op. cit.*, págs. 723-724.
- 61 Afirma M. JIMÉNEZ DE PARGA que entre los escritos "apologéticos" sobre la Constitución de 1787 "hay que destacar los rubricados por Publius (Hamilton, Madison y Jay) en la prensa de Nueva York; estos artículos fueron recopilados en un volumen intitulado *The Federalist*, y representan (...) uno de los comentarios más autorizados de la Constitución, de forma que se consideran páginas clásicas de la ciencia política americana" ("Los regímenes políticos contemporáneos". *Op. cit.*, pág. 415).
- 62 PÉREZ ROYO, J.: "Curso de Derecho constitucional". Séptima edición. *Op. cit.*, pág. 727.
- 63 PÉREZ ROYO, J.: "Curso de Derecho constitucional". Séptima edición. *Op. cit.*, pág. 727.
- 64 PÉREZ ROYO, J.: "Curso de Derecho constitucional". Séptima edición. *Op. cit.*, págs. 974-975.

En opinión de M. JIMÉNEZ DE PARGA, el texto de la Constitución de 1787 refleja los "compromisos" a que llegaron los hombres reunidos en la Convención de Filadelfia, uno de los cuales sería el que provenía de la "transacción" entre los federalistas, que defendieron "las ventajas de la unión y de los poderes centralizados", y los antifederalistas, "paladines de las prerrogativas de los Estados miembros". Los otros se referían al "compromiso" entre grandes y pequeños Estados, entre Norte y Sur y entre "demócratas y poco partidarios del poder del pueblo" ("Los regímenes políticos contemporáneos". *Op. cit.*, págs. 411-414).

- 65 GARCÍA PELAYO, M.: "Derecho constitucional comparado". *Op. cit.*, pág. 335.
- Afirma M. JIMÉNEZ DE PARGA que "en 1780, antes de que se adoptaran formalmente los artículos de la Confederación, Alexander Hamilton había sugerido la convocatoria de una asamblea constituyente para elaborar un esquema de régimen coordinado; algo que estuviese por encima de una simple liga de Estados. A este primer proyecto siguieron otros con enmiendas más o menos profundas a la Confederación. Pero los Estados continuaban con sus reservas ante cualquier poder centralizador. Y fue de una forma indirecta, y gracias

a un incidente sin demasiada importancia, como se consiguió reconsiderar a fondo el sistema y crear un verdadero Estado federal", describiendo, a continuación, las circunstancias que rodearon la disputa entre Virginia y Maryland en torno a sus respectivos derechos sobre el río Potomac ("Los regímenes políticos contemporáneos". *Op. cit.*, págs. 410-411).

- 66 En el mes de septiembre de 1786, delegados de cinco Estados se encontraron en Annapolis con el propósito de discutir sobre "asuntos comerciales", pero pronto se dieron cuenta de que "la solución residía no sólo en establecer reglas comerciales comunes por medio de acuerdos, sino en actuar eficazmente para eliminar importantes defectos del sistema gubernamental federal", por lo que los reunidos acordaron enviar un informe al Congreso y recomendar a todos los Estados acudir el mes de mayo siguiente a una Convención que tendría lugar en Filadelfia y cuyo objeto, según Resolución del Congreso de 21 de febrero de 1787, se definía del siguiente modo: "Con el fin único y expreso de revisar los artículos de la Confederación y de presentar dictamen al Congreso y a las distintas legislaturas sobre las alteraciones y adiciones a los mismos que sean necesarias para adoptar la Constitución federal a las exigencias del Gobierno y al mantenimiento de la Unión, una vez aprobadas por el Congreso y ratificadas por los Estados" (M. JIMÉNEZ DE PARGA: "Los regímenes políticos contemporáneos". *Op. cit.*, págs. 410-411).
- 67 El primer Estado que dio su conformidad fue Delaware, el 7 de diciembre de 1787, por unanimidad. Cuando votó New Hampshire -21 de junio de 1788- se alcanzó el quorum de nueve Estados necesario. Es curioso que dos Estados tan importantes como Virginia y Nueva York no se pronunciaran hasta después -el 25 de junio de 1788 y el 26 de julio siguiente- y con escasa ventaja a favor: 89 contra 79 en Virginia, y 30 contra 27 en Nueva York. Carolina del Norte y Rhode Island tardarían unos meses en ingresar en la Unión (M. JIMÉNEZ DE PARGA: "Los regímenes políticos contemporáneos". *Op. cit.*, pág. 415).
- 68 BRYCE, J.: "The American Commonwealth". *Op. cit.*, págs. 25-26.
- Se ha de recordar, en este sentido, que, como afirma M. JIMÉNEZ DE PARGA, no sólo "nadie estaba completamente satisfecho" con un Texto resultado del "compromiso" sobre diferentes cuestiones como las señaladas anteriormente (pág. 415), sino que, "con paso lento (...) entre la indiferencia de la mayoría y la hostilidad de muchos, se preparó el Estado federal. El proceso unificador, sin embargo, no se remataría por completo: los partidarios de los Estados miembros y de sus prerrogativas no se consideraron definitivamente derrotados" ("Los regímenes políticos contemporáneos". *Op. cit.*, pág. 406).
- 69 POSADA, A.: "Tratado de Derecho Político". Tomo Segundo. *Op. cit.*, pág. 198.
- 70 PÉREZ ROYO, J.: "Curso de Derecho constitucional". Séptima edición. *Op. cit.*, págs. 973-975.
- 71 THORPE, F. N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of the territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". *Op. cit.*, Vol. I, pág. 9.
- 72 THORPE, F. N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of the territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". *Op. cit.*, Vol. I, pág. 19.

- 73 BRYCE, J.: "The American Commonwealth". *Op. cit.*, págs. 29-30.
- 74 HAMILTON, A., MADISON, J. y JAY, J.: "El federalista". México: Fondo de Cultura Económica, 1943, pág. 210.
- 75 HAMILTON, A., MADISON, J. y JAY, J.: "El federalista". *Op. cit.*, págs. 205-206.
- 76 HAMILTON, A., MADISON, J. y JAY, J.: "El federalista". *Op. cit.*, pág. 209.
- 77 LAMBERT, E.: "Le Gouvernement des Juges et la lutte contre la législation judiciaire aux États-Unis. L'expérience américaine du contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois". París: M. Girard & Cie., 1921, págs. 15-16.
- 78 LAMBERT, E.: "Le Gouvernement des Juges et la lutte contre la législation judiciaire aux États-Unis. L'expérience américaine du contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois". *Op. cit.*, págs. 30-31 (nota 1).
- Aunque se suele considerar que el fallo del juez Marshall en este caso es su actuación judicial más relevante, autores como CUSHMAN estiman que su intervención en la disputa en torno a los "poderes implícitos y resultantes", según la formulación de Hamilton, constituye su aportación judicial más importante, de modo que sería decisiva su ratificación de la doctrina de los *implied powers* en el caso *United States v. Fisher*, en 1805, pero, sobre todo, su argumentación en el caso *McCulloch v. Maryland*, catorce años más tarde, que es "comúnmente considerada como su más grande documento político" (M. JIMÉNEZ DE PARGA: "Los regímenes políticos contemporáneos". *Op. cit.*, págs. 458-459).
- 79 M. JIMÉNEZ DE PARGA: "Los regímenes políticos contemporáneos". *Op. cit.*, pág. 423.
- De hecho, en su opinión, al analizar el "gobierno de los jueces" en la etapa entre la Guerra Civil y la presidencia de Wilson (1861-1913) afirma, rotundamente, que "los jueces mandan", pero recuerda que la actitud del Tribunal Supremo "ante el asunto de los negros y en los problemas fiscales y de reglamentación económica", ha llevado a que "los historiadores coincid(a)n en que su labor fue más bien negativa; la magistratura americana se convirtió en una especie de *ciudadela de la reacción*" ("Los regímenes políticos contemporáneos". *Op. cit.*, págs. 430-431).
- 80 HAMILTON, A., MADISON, J. y JAY, J.: "El federalista". *Op. cit.*, págs. 220-221.
- 81 BRYCE, J.: "The American Commonwealth". *Op. cit.*, pág. 283.
- 82 PÉREZ ROYO, J.: "Curso de Derecho constitucional". Séptima edición. *Op. cit.*, pág. 726.
- 83 SÁNCHEZ AGESTA, L.: "Curso de Derecho constitucional comparado". *Op. cit.*, 175.
- 84 BRYCE, J.: "The American Commonwealth". *Op. cit.*, pág. 31.
- 85 PÉREZ ROYO, J.: "Curso de Derecho constitucional". Séptima edición. *Op. cit.*, pág. 726.
- 86 HAMILTON, A.; MADISON, J. y JAY, J.: "El Federalista". *Op. cit.*, pág. 220.
- 87 HAMILTON, A.; MADISON, J. y JAY, J.: "El Federalista". *Op. cit.*, pág. 148.
- 88 HAMILTON, A.; MADISON, J. y JAY, J.: "El Federalista". *Op. cit.*, pág. 159.
- 89 HAMILTON, A.; MADISON, J. y JAY, J.: "El Federalista". *Op. cit.*, pág. 163.
- 90 PÉREZ ROYO, J.: "Curso de Derecho constitucional". Séptima edición. *Op. cit.*, pág. 701.
- 91 HAMILTON, A., MADISON, J. y JAY, J.: "El federalista". *Op. cit.*, págs. 291-292.
- Cuando E. LAMBERT analiza las características que presenta el "gobierno de los jueces" en este punto específico, afirmaría que "el peligro" para una ley de "ser «derribada»" constituye "uno de los «riesgos» de la legislación" en Norteamérica, de tal modo que

- mientras el legislador americano se encuentra "limitado" por una "tupida red" de limitaciones constitucionales, el legislador inglés es "soberano y omnipotente". Aquí radica la distinción, afirma, siguiendo a E. Freund, entre el concepto americano de "justicia judicial" y nuestro concepto de "la legislación" ("Le Gouvernement des Juges et la lutte contre la législation judiciaire aux États-Unis. L'expérience américaine du contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois". *Op. cit.*, pág. 19).
- 92 PÉREZ ROYO, J.: "Curso de Derecho constitucional". Séptima edición. *Op. cit.*, págs. 701-702.
- 93 HAMILTON, A.; MADISON, J. y JAY, J.: "El Federalista". *Op. cit.*, págs. 119-120.
- 94 HAMILTON, A.; MADISON, J. y JAY, J.: "El Federalista". *Op. cit.*, pág. 130.
- 95 CASCAJO CASTRO, J. L. y GARCÍA ÁLVAREZ, M.: "Constituciones extranjeras contemporáneas". Madrid: Tecnos, 1991, págs. 66-67.
- 96 Artículo I, Sección IX, 7: "Ninguna cantidad podrá extraerse del Tesoro si no es como consecuencia de asignaciones autorizadas por ley, y, periódicamente, deberá publicarse un estado de cuentas, ordenado, de los ingresos y gastos del Tesoro" (CASCAJO CASTRO, J. L. y GARCÍA ÁLVAREZ, M.: "Constituciones extranjeras contemporáneas". *Op. cit.*, pág. 68).
- Artículo I, Sección VIII, 1: "El Congreso tendrá facultad: Para establecer y recaudar contribuciones, derechos, impuestos y consumos; para pagar las deudas y proveer la defensa común y bienestar general de los Estados Unidos; pero todos los derechos, impuestos y consumos serán uniformes en todos los Estados Unidos" (CASCAJO CASTRO, J. L. y GARCÍA ÁLVAREZ, M.: "Constituciones extranjeras contemporáneas". *Op. cit.*, pág. 67).
- 97 STOURM, R.: "Cours de finances. Le Budget". *Op. cit.*, págs. 322-323.
- En la descripción que realiza M. JIMÉNEZ DE PARGA del "proceso legislativo" ordinario subraya el hecho de que, en la práctica, sólo los proyectos que cuentan con "determinados avales (del ejecutivo, del *Rules Committee* o de los todopoderosos *pressure groups*) se tienen luego en cuenta", afirmando que "una vez presentado el proyecto pasa a la consideración de una de las comisiones. En el sistema americano éstas no se limitan a discutirlo y a informar al pleno", sino que habitualmente dan audiencia a los interesados en la propuesta legislativa, "sean personas o instituciones privadas, sean organismos oficiales", de modo que, una vez emitido el dictamen de la Comisión, el proyecto se envía a la asamblea, donde puede ser rechazado por el *Committee of Rules* -"y entonces será muy raro que prospere"-, puede ser incluido en el orden del día y, posteriormente, votado sin discusión, o puede que la asamblea lo discuta en Comité (*Committee of Whole*) y proponga enmiendas al mismo antes de votarlo.
- De manera que si una de las dos Cámaras rechaza el texto enviado por la otra, se forma una Comisión mixta de senadores y representantes (*Conference committee*) que elabora un texto de compromiso, y si alguna de ellas admite el texto de la otra "con ciertos reparos", el proyecto "vuelve a la asamblea que ya lo aprobó para su reexamen" ("Los regímenes políticos contemporáneos". *Op. cit.*, págs. 475-476).
- 98 STOURM, R.: "Cours de finances. Le Budget". *Op. cit.*, pág. 62.
- 99 HAMILTON, A.; MADISON, J. y JAY, J.: "El Federalista". *Op. cit.*, pág. 143.

- <sup>100</sup> EL BANNA, M.A.A.: "Le particularisme du pouvoir d'autorisation budgétaire". *Op. cit.*, pág. 41.
- <sup>101</sup> EL BANNA, M.A.A.: "Le particularisme du pouvoir d'autorisation budgétaire". *Op. cit.*, págs. 41-42.
- <sup>102</sup> EL BANNA, M.A.A.: "Le particularisme du pouvoir d'autorisation budgétaire". *Op. cit.*, págs. 42-43.
- <sup>103</sup> Desde entonces, afirma M. A. A. EL BANNA, los Departamentos ministeriales no podían enviar sus previsiones directamente al Congreso, sino al *Bureau of the Budget*, que aunque originariamente estuvo vinculado al Tesoro, de hecho fue independiente de éste, encontrándose en relación directa con el Presidente ("Le particularisme du pouvoir d'autorisation budgétaire". *Op. cit.*, pág. 43).
- <sup>104</sup> En la actualidad, el *Executive Office* comprende entre sus dependencias el *Bureau of the Budget*, "encargado de ayudar al Presidente en la elaboración del Presupuesto y de orientarle en los complejos problemas de la política financiera" (M. JIMÉNEZ DE PARGA: "Los regímenes políticos contemporáneos". *Op. cit.*, pág. 509).
- <sup>105</sup> EL BANNA, M.A.A.: "Le particularisme du pouvoir d'autorisation budgétaire". *Op. cit.*, pág. 42.  
A través de estas leyes de 1921 y 1939, en su opinión, "flexibilizando" la doctrina de la separación de poderes "de acuerdo con las condiciones de la vida moderna y la necesidad práctica, surgida con posterioridad a la I Guerra Mundial, de reducir los gastos y mejorar la organización de los servicios públicos" ("Le particularisme du pouvoir d'autorisation budgétaire". *Op. cit.*, pág. 43).
- <sup>106</sup> EL BANNA, M.A.A.: "Le particularisme du pouvoir d'autorisation budgétaire". *Op. cit.*, pág. 56.
- <sup>107</sup> En este sentido, afirma M. JIMÉNEZ DE PARGA que "la relación entre los poderes oficiales se configura como en un *régimen presidencialista*. Esto no quiere decir, empero, que senadores y representantes hayan perdido su peso en la vida política. De las amargas sufridas por Wilson los hombres públicos americanos sacan la enseñanza de que no debe menospreciarse nunca el parecer del Congreso. Es otro supuesto del régimen" ("Los regímenes políticos contemporáneos". *Op. cit.*, págs. 441-442).
- <sup>108</sup> A este respecto, se ha de subrayar que, como afirmara K. LOEWENSTEIN, "el gobierno parlamentario es el único tipo estándar de la democracia constitucional con el cual la Revolución francesa no hizo ningún ensayo" ("Teoría de la Constitución". *Op. cit.*, pág. 104).
- <sup>109</sup> GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 124.
- <sup>110</sup> Por lo demás, un análisis de las razones de la "desconfianza" respecto del Poder judicial por parte de los constituyentes franceses del período revolucionario, y de las consecuencias que tuvo en la organización y atribución de competencias al mismo, puede encontrarse en PÉREZ TREMPES, P.: "Tribunal Constitucional y Poder Judicial". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- <sup>111</sup> LAMBERT, E.: "Le Gouvernement des Juges et la lutte contre la législation judiciaire aux États-Unis. L'expérience américaine du contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois". *Op. cit.*, págs. 15-16.

- Precisamente M. GARCÍA PELAYO reconoce que en relación a la facultad de los jueces de anular una ley inconstitucional "pueden encontrarse precedentes tanto en el derecho de la época colonial como en los debates y polémicas en torno a la Constituyente" ("Derecho constitucional comparado". *Op. cit.*, pág. 421).
- <sup>112</sup> BLANCO VALDÉS, R. L.: "Los dos grandes modelos del constitucionalismo: la Constitución y su valor". En LÓPEZ GARRIDO, D., MASSÓ GARROTE, M. F., y PEGORARO, L. (Dir.): "Nuevo Derecho constitucional comparado". Valencia: Tirant lo Blanch, 2000, págs. 57-58.
- <sup>113</sup> Afirmaba A. POSADA que una característica esencial de la evolución política y constitucional francesa es la de que, pese a sufrir a lo largo de un siglo "los trastornos más radicales (...) en todos los naufragios se salvó el principio constitucional ("Los orígenes de las Constituciones escritas". *Op. cit.*, pág. 440).
- <sup>114</sup> POSADA, A.: "Los orígenes de las Constituciones escritas". *Op. cit.*, págs. 450-451.
- <sup>115</sup> POSADA, A.: "Tratado de Derecho Político". Tomo Segundo. *Op. cit.*, pág. 162.
- <sup>116</sup> POSADA, A.: "Estudio Preliminar". En JELLINEK, G.: "La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano". *Op. cit.*, pág. 56.

**4. El “principio de legalidad financiera” en el constitucionalismo revolucionario francés**



DE todas las propuestas teóricas que se formulan respecto de la necesidad de redactar una Constitución, con motivo de la convocatoria de los "Estados Generales" por Luis XVI, el 1 de mayo de 1789, es la debida a la clásica e importante obra de Sieyès la que merece un cierto detenimiento, tanto por su repercusión en el proceso revolucionario como por los conceptos que contiene, a partir de entonces, "clásicos" en el Derecho constitucional.

En efecto, en su conocido folleto "¿Qué es el Tercer estado?", Sieyès considera que el modelo de Constitución a elaborar no debería ser "una simple imitación de la Constitución inglesa", pese a que su vigencia alcanzaba ya los cien años y parecía dotada de una gran estabilidad, porque, en su opinión, "también el despotismo parece eterno en la mayor parte del mundo"<sup>1</sup>.

La Constitución de Inglaterra no era, a su juicio, "una buena Constitución" y, en consecuencia, debía desecharse la "manía de imitar a nuestros vecinos", consultando "más bien a nuestras necesidades y a nuestras condiciones"<sup>2</sup>. Porque, en su análisis, el gobierno inglés era "sujeto de un combate continuo entre el ministerio y la aristocracia de la oposición" y, en tales circunstancias, "la nación y el rey" se encuentran allí "como simples espectadores", siendo la política de éste último "adoptar siempre el partido del más fuerte", de modo que la nación teme "por igual a uno u otro partido"<sup>3</sup>.

En todo caso, Sieyès admitía que aquella Constitución, junto a "defectos muy reales", tenía "ventajas preciosas", especialmente porque "se acerca a los buenos principios del Estado social" y es, "para juzgar los progresos en todo su género, un modelo de lo bello y de lo bueno". Si se intentaba imitar por sus conciudadanos advertía que, sin duda, obtendrían "fácilmente los

defectos, porque serían útiles al poder del que tendría(n) que temer algún obstáculo”, pero resultaba dudoso, en su opinión, que pudieran obtener sus ventajas. En consecuencia, afirmaba, si los ingleses “no estuvieron por debajo de las luces de su tiempo” en 1688, “no permanezcamos por debajo de las luces del nuestro” y “elevémonos de un solo golpe a la ambición de querer nosotros mismos servir de ejemplo a las naciones”, porque, afirmaba, “la verdadera ciencia del estado de la sociedad no data de lejos”<sup>4</sup>.

El camino para ello le parecía claro, puesto que “si carecemos de Constitución, hay que hacer una” y, afirmaba, “sólo la nación tiene derecho a ello”<sup>5</sup>, porque la nación “se forma por el **derecho natural**. El gobierno, por el contrario, sólo puede pertenecer al **derecho positivo**”. Por ello, la Constitución es, para Sieyès, “organización, formas y leyes propias para hacerle cumplir las funciones a que se la ha querido destinar” por el “cuerpo” de la nación, y sin la cual no puede existir un “gobierno comisionado” ni cada una de sus partes<sup>6</sup>. Porque, afirmaba, “la voluntad de la nación es siempre legal, es la ley misma”, y de ella emanan “**leyes positivas**”, entre las que se encuentran, en primer término, las “**leyes constitucionales**, que se dividen en dos partes: las unas regulan la organización y funciones del cuerpo **legislativo**; las otras determinan la organización y las funciones de los diferentes cuerpos **activos**. Estas leyes son llamadas **fundamentales** no en el sentido de que puedan hacerse independientes de la voluntad nacional, sino porque los cuerpos que existen y actúan por ellas no pueden tocarlas”<sup>7</sup>.

La Constitución, por tanto, es la obra del poder constituyente –formado por “representantes extraordinarios”, elegidos “para un solo asunto y por un tiempo solamente”–, no del poder constituido –formado de “representantes ordinarios”–, de manera que “ninguna especie de poder delegado puede cambiar nada en las condiciones de su delegación”. En este sentido, afirmaba, “las leyes constitucionales son fundamentales”, de modo que “todas las partes del gobierno se remiten y dependen en último análisis de la nación”<sup>8</sup>, ya que, en su opinión, “el gobierno no ejerce un poder real sino en tanto que es constitucional”, y no es legal “sino en tanto que es fiel a las leyes que le han sido impuestas”<sup>10</sup>.

De este modo, Sieyès consideraba que el “estado llano” debía reivindicar que los impuestos fueran soportados por igual por las tres “clases”, pero “no por generosidad sino por justicia”, no porque las “clases privilegiadas” quieran, sino porque deben someterse a “un acto de obediencia a la ley común” y no “al

testimonio de una insultante piedad”, respecto de un orden al que estas “clases privilegiadas” han tratado “sin piedad durante tanto tiempo”<sup>11</sup>.

Porque, afirmaba, sin duda es “bueno” y “loable mostrarse dispuesto de antemano a someterse con buen ánimo a un justo reparto del impuesto cuando haya sido establecido por la ley”<sup>12</sup> pero, al mismo tiempo, “las leyes, que deberían al menos estar libres de parcialidad, se muestran, ellas también, cómplices de los privilegiados”, pareciendo estar hechas “contra el pueblo”, de ahí que, en su opinión, es en los Estados Generales “donde este asunto debe discutirse”, y si el “tercer estado” no se encuentra “representado en ellos la nación permanecerá muda”, y no podrá hacerse nada que tenga validez<sup>13</sup>.

En última instancia, el establecimiento de una “buena Constitución” supondría, a su juicio, la abolición de los “impuestos particulares” que pesan sobre el “estado llano”, pues, afirmaba, constituyen la expresión de un “extraño país, en el que los ciudadanos que se aprovechaban más de la cosa pública eran los que contribuían menos; de un país donde existían impuestos que era vergonzoso soportar y que el legislador mismo tachaba de envilecedores”<sup>14</sup>.

El soporte argumental básico para la transformación de los Estados Generales en Asamblea Nacional parecía, por lo tanto, claro, propiciando, a través de él, el fin del Antiguo Régimen, de la Monarquía absoluta y de la organización social y política estamental, pues, como afirmara M. Deslandres, “la Nación políticamente ha nacido, ha conquistado la soberanía”<sup>15</sup>.

#### a) El papel de la Ley y la consagración del “principio de legalidad financiera” en la Constitución de 1791

En efecto, la Asamblea Nacional declara, el 8 de julio de 1789, no encontrarse vinculada por sus mandatos ni por los términos en que se han podido fijar sus poderes y, a partir de agosto, se desarrollan los debates constituyentes, que toman como punto de partida la redacción de una “Declaración de Derechos”, que precederá a la Constitución, con el trasfondo de un período “sin orden” y, sobre todo, “de conflictos con el Rey, de miedo a la contrarrevolución así como de violencias populares generalizadas, de anarquía espontánea, bajo el imperio del doble temor al Rey y al populacho”<sup>16</sup>.

Debe recordarse, en este sentido, que el "telón de fondo" de todo el proceso estaba constituido por la "gran crisis económica y financiera del pueblo y de la monarquía francesa" que se inicia con posterioridad a 1778, bajo el reinado de Luis XVI, calificada, en palabras de A. Soboul, como un "período de contracción y en seguida de regresión que va a alcanzar su cenit en 1787 con una crisis cíclica generadora de miseria y de dificultades"<sup>17</sup>. Por ello, como pusiera de relieve E. Díaz, "la revolución de las masas populares, hecha desde el hambre y la miseria", vendrá a confluir con "la revolución de la burguesía poderosa" frente al "antiguo régimen", expresándose a través de "una constante tensión que estará siempre presente en las fases centrales del proceso revolucionario"<sup>18</sup>.

En tales circunstancias, afirma A. Soboul que la convocatoria de los Estados Generales fue "acogida como la buena nueva anunciadora de tiempos nuevos", porque un "futuro mejor se abría, respondiendo a la espera milenaria de los hombres"<sup>19</sup>, lo que explica que, como afirma E. Díaz, desde el primer momento los representantes de la nobleza y del clero reclamaran "reunirse y constituirse por separado, exigiendo que las decisiones fuesen adoptadas no por votos individuales sino por votos de cada estamento", como "instrumento" con el que se pensaba aislar e inutilizar totalmente la voluntad del "estado llano", cuyos representantes defendían, por el contrario, "el voto individual y no estamental".

Ante la imposibilidad de encontrar una salida a esta contraposición de actitudes, el "tercer estado" se constituye en Asamblea Nacional el 17 de junio de 1789, atribuyéndose la soberanía nacional y dando lugar a una situación "auténticamente revolucionaria", y el Rey, finalmente, no tiene más remedio que ordenar al clero y a la nobleza la aceptación de una reunión conjunta con la burguesía. Es el 27 de junio, y días más tarde, el 9 de julio, la Asamblea Nacional se declara Asamblea Constituyente<sup>20</sup>, elaborando tanto la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 como la Constitución de 1791.

En efecto, partiendo de la premisa de que todos los hombres "nacen y permanecen libres e iguales" (artículo 1 de la Declaración de 1789), los revolucionarios franceses dejan constancia del tránsito de la soberanía del Rey a la soberanía de la Nación, pero también —en tanto que el ejercicio de la autoridad constituye "emanación" de dicha soberanía (artículo 3 de la Declaración de 1789)<sup>21</sup>— se excluye, de modo explícito, cualquier retención del poder por la Monarquía o los estamentos.

En particular, como ha subrayado E. Díaz, los artículos 3 y 6 de la Declaración francesa de 1789 proclaman "el imperio de la ley (positiva)" como base de toda la organización jurídica y política del Estado que se crea. Pero, al mismo tiempo, un concepto muy concreto de la ley, entendida como disposiciones emanadas de la Asamblea Nacional, que prevalecen "sobre todos los demás actos estatales (administrativos, judiciales, etc.), que a ella deberán subordinarse"<sup>22</sup>, en tanto que únicamente esta "forma", la "forma de ley", contiene en sí misma y produce la libertad de los ciudadanos. De ahí que el artículo 4 de la Declaración de Derechos francesa proclame que "la libertad consiste en poder hacer todo lo que no perjudica a otro: así, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene otros límites que los que aseguran a los otros miembros de la sociedad el disfrute de esos mismos derechos. Estos límites no pueden ser determinados más que por la Ley".

Además, según los términos en que se expresan los constituyentes franceses en el artículo 14 de la Declaración de 1789, los ciudadanos tienen derecho a "consentir libremente" no sólo los ingresos sino también de los gastos públicos. Una regulación que, a juicio de L. Philip, supone el reconocimiento de la mayoría de los principios que van a regir el desarrollo de la actividad financiera del Estado desde entonces, consagrando jurídicamente, "con más de un siglo de retraso en relación a Inglaterra", el principio del "consentimiento" del impuesto, así como "las condiciones dentro de las cuales este consentimiento es acordado", al mismo tiempo que se establecen "otros principios importantes", de tal forma que su contenido puede caracterizarse por los siguientes elementos:

1º. El "consentimiento" debe ser "preciso", es decir, debe recaer sobre la totalidad de los elementos del impuesto, como su "cantidad", su "base tributaria", su "cobertura" y su "duración", de tal modo que los ciudadanos o sus representantes deberán indicar la manera en la que el impuesto será calculado, las condiciones en las cuales será percibido, etc.

2º. La contribución no es admitida sino después de la comprobación de su necesidad, lo que implica, afirma, "el derecho de consentir los gastos".

3º. Por último, los ciudadanos o sus representantes tienen el derecho de seguir su empleo, es decir, "pueden controlar la ejecución de los gastos a fin de verificar si es conforme a aquello que ha sido autorizado"<sup>23</sup>.

Porque, en términos generales, mediante la sustitución del fundamento divino ("por la gracia de Dios") por la idea racionalista e ilustrada de que el

poder político tiene su origen en un pacto de autodisposición de la propia sociedad, que es expresado mediante la ley, se pretende elaborar un modelo concreto positivo de organización del poder ejecutivo —el “constitucionalismo monárquico limitado por la separación de poderes”— que, a juicio de K. Loewenstein, constituye otro de los “tipos de gobierno” dentro de la “democracia constitucional”<sup>24</sup>, así como el reconocimiento de un conjunto de derechos y libertades recogidos en Declaraciones —“solemnes, cristalizadas, dogmáticas”—, que no sólo definen la esencia del régimen constitucional sino también su “forma”<sup>25</sup>.

De este modo si, como ha mostrado M. Deslandres, de la lectura de los “Cuadernos de 1789” se desprende que los franceses querían mantener la Monarquía, pero una “Monarquía nueva, constitucional”, también resulta evidente que deseaban establecer una Constitución que no pudiera ser modificada “más que por el poder constitutivo”, así como un Rey y unos Ministros que vieran reducido su poder, y un Poder legislativo también nuevo, aunque en un primer momento en los “Cuadernos” no se prevenían más que Estados Generales elegidos por los tres “órdenes”<sup>26</sup>.

A través de la incorporación de los principios provenientes de las teorías pactistas y, especialmente, de las formulaciones de J. Locke y J.J. Rousseau, la Declaración de Derechos francesa comienza por afirmar, en su artículo 3, la idea esencial del nuevo orden político, proclamando que “el principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Ninguna corporación o estamento, ningún individuo puede ejercer autoridad que no emane expresamente de ella”<sup>27</sup>.

No obstante, aun cuando de esta afirmación pudiera desprenderse el carácter “subalterno” del Poder ejecutivo, en opinión de R. Carré de Malberg no es posible negar la evidencia de que “el Ejecutivo no es únicamente una máquina de ejecutar, sino una «autoridad»” que, como tal, tiene atribuido un “poder nacional” de apreciación y creación. Pero, en todo caso, este poder debe ser ejercido, afirma, bien mediante “la aplicación *in concreto*”, bien a través de la “actuación” de la voluntad previamente enunciada por la nación o, lo que es lo mismo, por el representante de la nación, el Parlamento, de ahí que mientras en relación a la Ley queda excluida “toda discusión sobre su valor intrínseco”, por el contrario, el Reglamento habilitado es susceptible de ser enjuiciado en términos de “validez” respecto de la habilitación en la que se fundamenta<sup>28</sup>.

De este modo, afirma M. Deslandres, aunque la Constitución francesa de 1791 cambia “el titular” del poder, no cambia “su naturaleza”, porque, según proclama el artículo 1 del Título III, “la soberanía es una, inalienable, imprescriptible. Pertenece a la Nación. Ningún sector del pueblo, ningún ciudadano, puede atribuirse su ejercicio”. A continuación exige al Rey y a todos los representantes prestar un juramento de fidelidad “a la Nación y a la Ley”, además de prevenir que la utilización del poder que les es delegado ha de estar encaminado a la salvaguarda de la Constitución<sup>29</sup>.

A partir del concepto de “delegación” del ejercicio de la soberanía —que lleva implícito el carácter limitado y fragmentario de la titularidad de la misma—, se adopta el régimen representativo, expresado en el Título III, artículo 2, al afirmar que “la Constitución francesa es representativa: los representantes son el cuerpo legislativo y el Rey”. El Poder legislativo se delega a una “Asamblea nacional” (Título III, Capítulo 1)<sup>30</sup>; el Ejecutivo, “al Rey” (Título III, Capítulo 2)<sup>31</sup>; el Judicial, a “jueces elegidos periódicamente por el pueblo, y nombrados por cartas patentes del Rey, que no podrán destituirlos” (Título III, Capítulo 5, artículo 2)<sup>32</sup>.

El Rey no se configura como representante sino a título “excepcional” y con un carácter “restrictivo”, es decir, como consecuencia del ejercicio del “poder de veto suspensivo” en relación con las leyes aprobadas por el Legislativo, que le es reconocido por la Constitución, y del poder de “mantener y dirigir las relaciones con los Estados extranjeros” (Título II, Capítulo IV, Sección Tercera).

En el primer sentido, el artículo 1 del Capítulo 3, Sección Primera, del Título III, tras declarar que la Constitución “delega” exclusivamente en el órgano legislativo una serie de “funciones y poderes”, considera, en su número uno, que el Rey sólo puede “invitar al cuerpo legislativo” —al que corresponde “proponer y decretar las leyes”—, a que “tome en consideración un asunto”<sup>33</sup> y, en una lógica similar, si el artículo 1 de la Sección Tercera del mismo Título establece que el Rey sólo podrá “rehusar su consentimiento” a los “decretos del cuerpo legislativo”, en el siguiente artículo se considera ese rechazo con carácter meramente “suspensivo”, dado que si las dos legislaturas siguientes aprueban “el mismo decreto y en los mismos términos, el Rey se verá obligado a sancionarlo”<sup>34</sup>.

Aunque en tales supuestos el Monarca expresa “en nombre de la nación”, independientemente del órgano legislativo, la voluntad general,

ninguna de estas facultades reconocidas al jefe del Ejecutivo "implica en sí un verdadero carácter de representación", porque el derecho de veto no supone sino "el envío a siguientes legislaturas" para pronunciarse sobre la "adopción o rechazo de la ley afectada por la oposición real"<sup>35</sup>.

Respecto a las relaciones exteriores, las negociaciones establecidas por el Rey con potencias extranjeras están "subordinadas a la ratificación del Cuerpo legislativo", de tal modo que la expresión plenamente representativa de la voluntad general de la nación aparece "reservada, como un monopolio exclusivo, al cuerpo de los diputados, quienes, únicamente, merecen por completo la calificación de representantes"<sup>36</sup>.

Una cualidad representativa del órgano legislativo que, a juicio de R. Carré de Malberg, no se debe únicamente a "sus orígenes electivos" sino que —según el concepto de representación entendida como "querer por la nación", sin que exista posibilidad alguna de condicionamiento por "una voluntad superior"—, lo que convierte en representantes a los miembros de la Asamblea Nacional es "la naturaleza del poder para el ejercicio del cual han sido elegidos". De ahí que los administradores y los jueces, aun siendo elegidos por el pueblo, no sean representantes del mismo (Constitución de 1791. Título III, capítulo IV, sección 2ª, artículo 2 y capítulo V, artículo 2, respectivamente).

Desde tales premisas se establece la diferenciación entre "representante" y "funcionario", y se afirma, en último término, el carácter "soberano" del Parlamento, en tanto que concentra la soberanía nacional, con todas las superioridades que de ella se derivan. El Monarca, en tanto que jefe del Ejecutivo, los administradores y los jueces, que también ejercen el poder nacional, no lo ejercen "con carácter soberano", pues "ellos no representan al soberano, no se confunden con él", por lo que sus actos no pueden ser considerados expresión de la voluntad general, sino ejercicio de competencias que le han sido atribuidas "por el soberano en la Constitución", y que no pueden ser ejercidas sino dentro de los límites fijados por la propia Constitución<sup>37</sup>.

Por ello el Rey se considera como "Rey de los franceses" (Título III, Capítulo 2, Sección 1, artículo 2), dando lugar a lo que M. Deslandres califica como "Monarquía nacionalizada", que viene a ser constitucionalizada en tanto que sus poderes son definidos por la Constitución y porque por encima de la Monarquía la propia Constitución sitúa el Poder legislativo, al

establecer en el Título III, Capítulo 2, Sección primera, artículo 3: "No hay en Francia ninguna autoridad superior a la ley. El rey sólo reina por ella, y sólo en su nombre puede exigir obediencia"<sup>38</sup>.

El Rey podía elegir y revocar a sus Ministros en un acto que, junto al derecho de veto, se considera como "la más considerable prerrogativa del rey" (Título III, Capítulo 2, Sección Cuarta, artículo 1), pero no podía elegirlos de entre "los miembros de la Asamblea Nacional actual y de las siguientes legislaturas, los miembros del Tribunal de Casación, los que sirvieron en el Tribunal Supremo", ni de entre aquellos que "se encuentren meramente inscritos en la lista del Tribunal Supremo, durante todo el tiempo que dure su inscripción" (Título III, Capítulo 2, Sección 4, artículo 2)<sup>39</sup>, lo que, en opinión de M. Deslandres, estaba "en contradicción" con la práctica del parlamentarismo en la Inglaterra que, en ese momento, se presentaba como modelo a los constituyentes<sup>40</sup>.

La Asamblea Nacional, que forma el "cuerpo legislativo, es permanente y se compone de una sola Cámara" (Título III, Capítulo 1, artículo 1), muy numerosa y "elegida cada dos años" (Título III, Capítulo 1, artículo 2)<sup>41</sup>. El Poder ejecutivo está "delegado hereditariamente en la familia reinante" (Título III, Capítulo 2, Sección primera, artículo 1), que lo es en virtud de un derecho conferido por la Nación<sup>42</sup>.

Asimismo, se "delegan" en la Asamblea legislativa una serie de "poderes y funciones" sobre cuya base no es posible verificar, indefectiblemente —a pesar de la opinión manifestada por M. Deslandres—, la existencia de una propia "reserva a la ley", categoría que no resulta aplicable al marco constitucional de 1791, en el que el Monarca "no puede elaborar ninguna ley, ni siquiera provisional, sino únicamente proclamaciones conformes a las leyes, para ordenar o llamar a su ejecución" (Título III, Capítulo IV, sección primera, artículo 6)<sup>43</sup>, y no puede "exigir obediencia" sino "en nombre de la ley" (Título III, Capítulo II, sección primera, artículo 3)<sup>44</sup>.

Como competencias propias de la Asamblea legislativa se reconocen, entre otras, la iniciativa legislativa ("proponer y decretar las leyes"), "fijar los gastos públicos" y "establecer las contribuciones públicas, determinar su naturaleza, cantidad, duración y modo de percepción", mientras que el Rey, en el ámbito legislativo, "únicamente puede invitar al Cuerpo legislativo a tomar en consideración un objeto" (Título III, Capítulo III, sección primera, artículo 1.1º), en ejercicio de una facultad cuya naturaleza, a juicio de M.

Deslandres, es la de un "derecho de sugestión" que no atribuye al Monarca más que una "apariencia de autoridad"<sup>45</sup>.

Desde tales premisas, la Constitución de 1791 introduce la regla de la autorización anual del impuesto, al señalar el artículo 1, Título V, que "las contribuciones públicas serán discutidas y fijadas cada año por el Cuerpo legislativo"<sup>46</sup> que, además, según establece el artículo 10 del Título III, Capítulo II, Sección primera, aprobará "en cada cambio de reinado y para toda la duración del mismo", la «lista civil»<sup>47</sup>, considerada por R. Stourm, la "piedra angular del nuevo régimen"<sup>48</sup>, aun cuando, en opinión de V. Dussart, atendiendo "al contenido que los revolucionarios le dieron", la expresión "lista civil" resulte "impropia" respecto del contenido y de la significación que adquiere en Gran Bretaña, ya que en Francia "los créditos" puestos a disposición del Monarca "tenían un manifiesto carácter de ostentación"<sup>49</sup>.

No obstante, aunque es posible comprobar la atribución exclusiva al Poder legislativo de la iniciativa legislativa, el texto simplemente votado por la Asamblea legislativa no constituye sino un "decreto" que, para "convertirse" en "ley", requiere estar revestido de la sanción real (Título III, Capítulo III, sección tercera, artículo 6), expresada a través de la fórmula "Le roi consent et fera exécuter" (Título III, Capítulo III, sección tercera, artículo 3), reconociéndose al Monarca, como antes se afirmaba, un derecho de "veto suspensivo" (Título III, Capítulo III, sección tercera, artículo 1)<sup>50</sup>.

Pero como subraya M. Deslandres, un conjunto de decretos del Cuerpo legislativo "escapan a la exigencia del consentimiento real", especialmente aquellos que hacen referencia al establecimiento, prórroga y percepción de las contribuciones públicas, porque, a pesar de la ausencia de sanción real, "reciben el nombre y el título de leyes" (Título III, Capítulo III, sección tercera, artículo 8), de tal forma que el Rey no puede ejercer ninguna facultad de control en este importante ámbito<sup>51</sup>.

En definitiva, en esta precisa jerarquía de poderes cabe encontrar, a juicio de R. Carré de Malberg, una manifestación de la "soberanía parlamentaria", a través de la distinción del carácter de la representación que ostenta la Asamblea legislativa, respecto a la representación ejercida por el Monarca y otros órganos del Estado<sup>52</sup> y, en última instancia, según ha subrayado R. L. Blanco Valdés, esta "superioridad del Parlamento" tendrá como correlato la afirmación de "la supremacía de la ley"<sup>53</sup> que, con una clara impronta rousseauniana, el artículo 6 de la Declaración de Derechos del

Hombre y del Ciudadano de 1789 reconoce como "la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho de participar personalmente, o a través de sus representantes, en su elaboración"<sup>54</sup>. Una afirmación que cobrará todo su sentido cuando se declara, como se recogía anteriormente, que los diputados representan a "la Nación entera" (Título III, capítulo I, sección 3ª, artículo 7) y que, en tanto que ésta "toma cuerpo en los ciudadanos que la componen, no puede estar representada por el Cuerpo legislativo, sin que ellos estén también en ella", de tal modo que "toda decisión de la asamblea equivale a una decisión del cuerpo de los ciudadanos"<sup>55</sup>.

Porque, en opinión de R. L. Blanco Valdés, "el liberalismo revolucionario definiría a la ley por la naturaleza *general* de la voluntad de la que la propia ley procede", recogiendo, de este modo, "sin variaciones sustantivas", las tesis formuladas por J. J. Rousseau. Pero, al mismo tiempo, este mismo liberalismo "se separará netamente de los postulados del autor de «El Contrato Social» cuando pase a determinar la «identidad» de la voluntad general o, lo que es equivalente, la forma de determinación de la voluntad de la generalidad", a través de la equiparación de la voluntad general con la voluntad de los representantes<sup>56</sup>, inaugurando en el Derecho Público surgido de la Revolución una noción de Ley radicalmente novedosa, preñada de importantísimas y muy diversas consecuencias, y con una gran capacidad de perdurabilidad hacia el futuro"<sup>57</sup>.

En efecto, la primera de las consecuencias derivada del concepto de Ley que venimos examinando consiste en que pasa a ocupar "una posición de superioridad absoluta", expresada en el artículo 3 de la Constitución francesa de 1791 mediante la afirmación de que "no existe en Francia autoridad superior a la de la ley", de donde deriva, en opinión de I. de Otto, la equiparación de la ley a la Constitución misma, "de modo que no es posible sujetar a límite alguno al legislador, al soberano", al tiempo que la ley pasa a ocupar, respecto de las demás normas, "la posición *originaria* que es propia de la Constitución".

A través de la identificación entre ley y voluntad general y al suprimir la diferencia entre Constitución y ley, afirma I. de Otto, únicamente el Parlamento, "en su calidad de representante del soberano", se encuentra dotado de "un poder originario, mientras los demás órganos del Estado son únicamente «agentes» o «funcionarios» que actúan con poderes derivados

que proceden de la ley, de la voluntad general”, pues como proclama el artículo 2 de la Constitución de 1791, “sólo en nombre de la ley puede el Rey exigir obediencia”<sup>58</sup>.

Pero, además, este concreto concepto de Ley dará lugar a importantes consecuencias en el ámbito de la teoría de la Constitución, pues la afirmación del “imperio de la ley” y de la “soberanía parlamentaria”, en los términos examinados, lleva implícita la imposibilidad de diferenciar en términos políticos entre “poder constituyente y poder constituido”, de ahí que, en opinión de P. de Vega, tales principios resulten radicalmente contrarios a la introducción de un control de la constitucionalidad de la ley, es decir, de la actividad del Legislativo, negando la posibilidad de “configurar cumplidamente la Constitución como ley suprema”, pues ésta no se distingue, en términos formales, de la ley ordinaria, de ahí que en términos jurídico-políticos, “no será una Constitución”<sup>59</sup>.

Por ello, el modelo de Estado de Derecho que surge de la Revolución francesa responde, como afirma A. Garrorena, a la consideración de la Ley como “«norma primaria universal» o «*ratione praesuppositi*»”, y a la consideración del Parlamento como “fuente monista de legitimidad”<sup>60</sup>, en tanto que, en opinión de R. Carré de Malberg, la adopción de la ley constituye un acto de soberanía del Parlamento a través del cual éste “estatuye de un modo inicial e incondicionado”, limitando las decisiones “de las demás autoridades distintas del legislador”<sup>61</sup>.

Porque “la referencia a una materia o contenido concreto”, afirma A. Garrorena, no constituyen rasgos identificadores de la ley, en tanto que “no existen espacios o zonas materiales libres de ley”. Por el contrario, en su opinión, la ley es entendida “como técnica formal”, en virtud de la cual se formalizan “las determinaciones primeras —coherentemente parlamentarias, reservadas «in toto» a la supremacía del Parlamento— en cualquier zona de la vida social”<sup>62</sup>.

En consecuencia, esta concepción de la Ley, propia del denominado “monismo parlamentario”, rechaza la técnica de la “reserva de ley”, llegándose incluso a “evitar prudentemente la utilización expresa de este término” pues, según los presupuestos de esta doctrina, en el caso de existir una reserva de ley, ésta sólo podría ser configurada como “«reserva total»”<sup>63</sup> pero, incluso en este sentido, según afirmara R. Carré de Malberg —que “mantuvo casi en solitario esta concepción escrupulosamente purista de la

primacía de la ley”<sup>64</sup>—, el concepto de Ley al que nos estamos refiriendo viene determinado únicamente a partir de la “jerarquía de los órganos”, es decir, se trata de un concepto “de naturaleza puramente formal”<sup>65</sup>.

No existe, por lo tanto, la posibilidad de determinar un ámbito material como propio de la ley, en tanto que su “dominio material” se extiende “a todos los objetos”, es decir, a todas las reglas, a todas las medidas, a todas las decisiones, sean de carácter general o individual, relativas al derecho de los ciudadanos o a cualquier otro aspecto, en tanto que la ley se define, exclusivamente, atendiendo a su origen, al hecho de “que haya sido adoptada por el Cuerpo legislativo según las formas previstas para la legislación”<sup>66</sup>.

Asimismo, afirma R. Carré de Malberg que el “principio de legalidad” adquiere en este ámbito un significado específico en relación con los restantes poderes públicos, cuya actuación deberá fundarse en “una ley previa” que contenga su previsión o habilitación, a través de una “subordinación total” de tales poderes “a la ley y a al derecho”, es decir, según el concepto acuñado por Winkler en 1956, sometidos al “principio de vinculación positiva «positive Bindung»” y, especialmente, el Gobierno, por lo que, en opinión de A. Garrorena, difícilmente encuentran cabida en este esquema los espacios exentos como el de “«los poderes discrecionales»” o los “«actos políticos del Gobierno»”<sup>67</sup>.

El “principio de vinculación positiva” limita la potestad reglamentaria de la Administración imposibilitándola para dictar “reglamentos independientes”, pues toda norma reglamentaria constituye una norma “rígidamente dependiente”, es decir, requiere con carácter “inexcusable” un “presupuesto legal”<sup>68</sup>, de tal modo que, a partir de tales postulados, la potestad reglamentaria será concebida como la “ejecución” estricta de la voluntad general consagrada en la ley, como el “acto que hace efectiva la voluntad que ésta expresa”, admitiéndose únicamente la categoría de los “reglamentos ejecutivos”<sup>69</sup>.

En todo caso, la traducción que los constituyentes franceses de 1791 realizaron de este concepto de ley y, por ende, la posición que de ella se deriva respecto del Poder ejecutivo, no resulta unívoca en todo el Texto Constitucional, en tanto que, según se ha comprobado anteriormente, la Constitución reconoce la existencia de “leyes” —aquellas que se refieren al establecimiento, prórroga y percepción de las contribuciones públicas—, respecto de las cuales no se exige ni siquiera la intervención formal del

Monarca a través de la sanción, lo que supone, en última instancia, la manifestación más nítida y expresiva de la soberanía parlamentaria.

En definitiva, la influencia de Montesquieu resulta indiscutida en el proceso de dividir en tres los antiguos poderes reales hasta llegar a convertirse en un "dogma", tal y como lo reconoce el artículo 16 de la Declaración, aunque, como afirma L. Sánchez Agesta, la Constitución de 1791 no estableció "una estricta división de poder, sino de funciones" y, atendiendo al "valor intrínseco" atribuido a cada uno de ellos, por referencia a la titularidad nacional de la soberanía, "dibujó una curiosa jerarquía entre esos poderes"<sup>70</sup>.

Porque, en efecto, como ha subrayado Ph. Lavaux, aunque el modelo inglés inspiró en un primer momento el movimiento constitucional, la Asamblea constituyente francesa "se orienta" rápidamente hacia la separación rígida de poderes, movida por una voluntad de subordinar al Ejecutivo, que resulta limitado a la función de "aplicación de las leyes", convirtiendo a la Constitución francesa de 1791 en la "antítesis del parlamentarismo equilibrado de forma dualista"<sup>71</sup>.

Así se demuestra en la regulación de los poderes Legislativo y Ejecutivo y, especialmente, en la consideración de la función legislativa como preeminente, en la regulación de la incompatibilidad de las funciones ministeriales con el mandato de diputado y, entre otros extremos, en fin, en la desconfianza y "animosidad" que reflejan los constituyentes respecto al Rey, hasta el punto de que M. Deslandres afirmaría que "por una reacción violenta" al absolutismo monárquico sucedió un "semiabsolutismo legislativo"<sup>72</sup>.

Por ello, concluye L. Sánchez Agesta que "la Asamblea se superpone al poder ejecutivo residente en el Rey, que debe cumplir los acuerdos que la Asamblea ha aprobado", de modo que, en general, esta interpretación de la separación de poderes como jerarquía de los órganos, atendiendo a la relevancia de las funciones según una división estricta de las mismas, resulta un antecedente directo de "todos los géneros próximos al gobierno de Asamblea"<sup>73</sup>.

Esta preponderancia de la Asamblea resulta especialmente evidente en materia financiera, donde —como reacción a las condiciones vigentes durante el absolutismo monárquico que han sido descritas anteriormente—, los constituyentes de 1791 optan por establecer un predominio absoluto del

Legislativo en todo lo relacionado con la materia impositiva, llevando a sus últimas consecuencias el carácter garantista de la intervención de la representación nacional en relación con los tributos, lo que, unido a la competencia de la Asamblea para fijar los gastos públicos, viene a expresar, en última instancia, el monopolio de la actividad financiera por la representación nacional. Un monopolio que alcanza su máxima expresión, como se ha recogido en páginas anteriores, cuando el Texto Constitucional establece que los "decretos" aprobados por la Asamblea relativos al establecimiento, prórroga y percepción de las contribuciones públicas, son denominados "leyes" sin necesitar de la sanción del Monarca.

Una actividad financiera que, a la vista de los principios que rigen la realización de los ingresos y gastos públicos en la Constitución de 1791, analizados anteriormente, hace posible afirmar, en opinión de L. Philip, que, "teóricamente, el concepto de presupuesto ha nacido"<sup>74</sup>. A partir de este momento, señala M. Deslandres, el pueblo, a través de sus representantes, anualmente, estaba "llamado a consentir las cargas que le serían impuestas y a través de la bolsa sería el dueño de los poderes que quisieran librarse de su tutela"<sup>75</sup>.

Sin embargo, en opinión de R. Stourm, la regulación constitucional de los gastos públicos permite considerar que la Asamblea constituyente francesa se limita a prever el "cálculo de los gastos" a medida que surge su necesidad, bien durante el año en curso, bien para un trimestre, para un mes o día a día, sin concebir "ningún plan general", ningún "sistema presupuestario", de manera que, afirma, la Asamblea constituyente francesa "no concibió" ninguna "institución sólida" respecto de los gastos públicos que permita hablar de Presupuesto<sup>76</sup>.

El único procedimiento, en su opinión, a través del cual la Asamblea constituyente reconoce sus derechos respecto de los gastos públicos tiene lugar en el mismo sentido que en que los antiguos "Estados Generales", es decir, desbordando al Poder ejecutivo a través del control de "las órdenes y sus pagos". Efectivamente, la Asamblea remite al "Comité de tesorería, ubicado directamente bajo sus órdenes, la administración del Tesoro", y tiene, a través de este Comité, "la llave de las cajas públicas" o, lo que es lo mismo, se atribuye "el control sobre las cuentas", encargando a un "Comité de contabilidad", también bajo sus órdenes directas, "la verificación de todas las cuentas" y el sometimiento a ella del "resultado de sus verificaciones"<sup>77</sup>.



En todo caso, al igual que ocurre con la "mayor parte de los principios solemnemente proclamados en 1789", las "reglas presupuestarias" no se aplican "ni durante el período revolucionario ni bajo el reinado de Napoleón"<sup>78</sup> pues, como afirman L. Trotabas y J.-M. Cotteret, "para el año 1792, donde apareció por primera vez el problema presupuestario, la Asamblea legislativa fijó provisionalmente una cifra global de gastos (Decreto de 31 de diciembre de 1791) que fue mantenida "sine die" (Decreto de 30 de abril de 1792)"<sup>79</sup>.

#### b) El monopolio de la Asamblea respecto de los ingresos y gastos públicos durante el gobierno de la Convención

La situación de desconfianza sobre la que se fundamenta la relación entre el Poder legislativo y el Poder ejecutivo en la Constitución de 1791, avoca a la crisis desencadenada por el uso del veto por Luis XVI sobre tres proyectos de ley votados en junio de 1792, destinados a reforzar la defensa de Francia, atacada por el enemigo, dando lugar a la convocatoria de una nueva Asamblea que —sobre el modelo de los constituyentes americanos—, recibe el nombre de "Convención" y "la misión de dar a Francia una nueva Constitución"<sup>80</sup>.

La Monarquía constitucional que se había edificado sobre las ruinas de la Monarquía absoluta fue abolida, en opinión de M. Deslandres, sin responder a ninguno de los supuestos contemplados en la misma. La Asamblea que, en su opinión, no había respetado sus propias reglas respecto a la revisión de la Constitución, decreta la elección de una Convención y se disuelve cuando no estaba previsto que pudiera cesar en sus funciones.

Será a partir de la "suspensión" de Luis XVI, el 10 de agosto de 1792, cuando ese nuevo poder demuestre todas sus potencialidades, dando lugar a una nueva fase en la historia constitucional de Francia, la "dictadura revolucionaria convencional", que ha originado una "forma de gobierno" reconocida, en bastantes ocasiones, con sustantividad propia, el "gobierno de convención" o "de asamblea"<sup>81</sup>.

En efecto, entre el 10 y el 11 de agosto de 1792, la Asamblea adopta tres normas fundamentales para el desarrollo de los acontecimientos revolucionarios posteriores. En primer término, a través del Decreto de 10 de

agosto, entre otras cuestiones, se "invita" al pueblo francés a "formar una Convención" que decidirá sobre el futuro (artículo 1), suspendiendo provisionalmente las funciones del jefe del Poder ejecutivo, en tanto la Convención "se pronuncia sobre las medidas destinadas a garantizar la soberanía popular y el reino de la libertad y de la igualdad" (artículo 2), al mismo tiempo que "suspende el pago de la lista civil" y establece la aprobación de un decreto posterior para concretar "el tratamiento del Rey durante su suspensión" (artículos 5 y 6)<sup>82</sup>.

A través de una Ley se regula el ejercicio del "poder ejecutivo provisional". Tras afirmar en el artículo 1º que "la Asamblea nacional, queriendo promover la acción del gobierno, declara que el ministerio actual no tiene la confianza de la nación", se constituye un gobierno "provisional" en el que "los ministros serán nombrados por la Asamblea nacional" (artículo 2º), atribuyéndose posteriormente, a través del Decreto de 15 de agosto de 1792, "todas las funciones del poder ejecutivo" a este gobierno<sup>83</sup>.

En última instancia, el 11 de agosto de 1792 la Asamblea dicta una ley por la que se regula la convocatoria de elecciones, estableciendo el sufragio universal para la elección de la Convención. En su Preámbulo, la Asamblea Nacional afirma "que no posee el derecho de someter a reglas imperativas el ejercicio de la soberanía para la formación de la Convención nacional", por lo que "invita" a los ciudadanos, "en nombre de la libertad, de la igualdad y de la Patria a ajustarse a las indicaciones siguientes..."<sup>84</sup>, fijando para el 20 de septiembre la reunión de la Convención.

Los primeros actos de la Convención pueden ser calificados, en opinión de M. Deslandres, como "constituyentes". Así, a partir de la declaración de 21 de septiembre, promovida por Danton, según la cual "no existe ni puede existir otra Constitución que la aprobada por el pueblo", la Convención aprueba una ley que declara que "las leyes no derogadas serán ejecutadas provisionalmente, los poderes no revocados o suspendidos serán mantenidos provisionalmente", y "las contribuciones públicas existentes continuarán siendo percibidas y pagadas como se venía haciendo". Con la misma fecha, la Convención aprueba la "abolición de la Monarquía"<sup>85</sup>, y el día 22 de septiembre decide el inicio, con el año I de la República, de "una nueva era"<sup>86</sup>.

Todas estas medidas, acordadas en el marco de un enfrentamiento cada vez más acusado entre girondinos y jacobinos, conducen a la aprobación de una Ley, el 21 de septiembre, por la que se aprueba el sometimiento al voto

popular de las reformas constitucionales pero que, ante todo, en opinión de M. Deslandres, pretende "proteger al país frente a la dictadura parisina", viniendo a suponer, por lo tanto, el triunfo del espíritu girondino<sup>87</sup>.

Imbuida por un sentimiento de omnipotencia, el 19 de noviembre la Convención vota una declaración donde afirma que "dirige al poder ejecutivo"<sup>88</sup>, de modo que, en opinión de P. Mautouchet, el Consejo Ejecutivo se convertía en una "emanación de la Asamblea", que ejercía el Poder legislativo y que, al mismo tiempo, también podía ser considerada como "verdadera detentadora del poder ejecutivo"<sup>89</sup>.

Una Asamblea que, en opinión de M. Verpeaux, se afirma como "soberan(a)", pues detenta "todos los poderes" y actúa "al margen de cualquier Constitución". Esta consideración se desprende, a su juicio, del hecho de que sea jurídicamente imposible establecer "una jerarquía entre sus actos". Porque lo más que se puede precisar es "que las resoluciones de la Convención recibían el nombre de Decreto y que aquellas que tienen por objeto la regulación del trabajo interno de la Asamblea, no eran enviadas al Consejo ejecutivo y no se convertían en leyes". Pero, afirma, no puede decirse que esta diferencia "tuviera una consecuencia sobre el valor respectivo de estos actos" que, por el contrario, "figuran bajo la denominación de leyes y han sido promulgadas como tales", pues el término "decreto" abarcaba bajo la Convención "una realidad diversa: ciertos decretos podían ser únicamente simples circulares de aplicación, otros no tenían por objeto más que completar o ejecutar las leyes según el modelo de nuestros modernos reglamentos". En realidad, el concepto de Reglamento no tenía durante la Convención "un sentido muy preciso", pues no se refería ni siquiera al acto de regulación del funcionamiento de la Asamblea<sup>90</sup>.

En efecto, la Convención crea un conjunto de órganos que estarán animados por "la fuerza popular" y, en este sentido, la dictadura convencional, "apoyada sobre el populacho parisiense y reinando por el Terror"<sup>91</sup>, en una nueva "oscilación total del péndulo político", sucederá al régimen de debilidad instituido por la Constitución de 1791<sup>92</sup>.

De este modo, en junio de 1793 todas las instituciones necesarias para el ejercicio de la "dictadura revolucionaria" están creadas, planteándose la Convención la organización del "gobierno revolucionario" de un modo más coherente, surgiendo entonces la necesidad de "codificar de alguna manera las medidas que habían sido tomadas a lo largo de más de un año".

Fruto de esta imperiosa necesidad es el Decreto de 14 Frimario (4 diciembre), que se ocupa, en primer lugar, de la ejecución de las leyes, y según el cual para que las leyes pudieran ser ejecutadas, era indispensable "que su texto salvara con rapidez todos los escalones de la jerarquía administrativa". A tal fin se organiza una "Comisión de envío de las leyes", compuesta por "cuatro miembros nombrados por la Convención a propuesta del Comité de salud pública", que tiene por misión "hacer imprimir todos los decretos aprobados por la Convención en el Boletín de las leyes de la República". La ley "debe ser promulgada dentro de las veinticuatro horas desde su recepción", siendo "inmediatamente ejecutoria", y correspondiendo su aplicación a las administraciones departamentales y a los comités revolucionarios, según se tratara o no de "leyes revolucionarias".

Asimismo, el Decreto de 14 Frimario establece las competencias de los órganos constituidos, determinando como propia del Comité de Salud Pública "la guerra y la diplomacia", encomendando al Comité de Seguridad General la función de "todo lo relativo a las personas", y correspondiendo a la Convención "la aprobación de toda la legislación general"<sup>93</sup>.

Sin embargo, la Convención no se limitó a la adopción de las medidas tendentes a "adaptar provisionalmente las instituciones existentes a las circunstancias excepcionales en las que actuaba", sino que, además, "se ocupó de reemplazar la Constitución de 1791 por otra enteramente adaptada al nuevo régimen político de Francia, a la República". Así, tras el fracaso del proyecto de Constitución girondina presentado a la Convención en febrero de 1793<sup>94</sup>, el 24 de junio de 1793 se adopta una nueva Constitución, de inspiración jacobina, elaborada "para funcionar en circunstancias de normalidad" que, en ese momento, no se daban<sup>95</sup>.

La vigencia del Texto Constitucional estaba condicionada a unas determinadas circunstancias sociales y políticas en las que, por lo demás, también se desenvolvía el "gobierno revolucionario". De modo que la vigencia de aquél estaba condicionada a la desaparición de éste —porque la Revolución hubiera triunfado y se hubiera instaurado la paz—, dado que, en opinión de P. Mautouchet, el concepto de "gobierno revolucionario" no designaba el régimen instaurado por la Constitución de 1791 sino que, por el contrario, era utilizado en oposición al "gobierno constitucional".

Por tanto, "el régimen revolucionario, debe cesar el día en que la República sea aceptada por todo el país", es decir, "cuando no existan más

enemigos a combatir y cuando la Constitución pueda ser aplicada", de donde deriva la definición de este régimen como "además de excepcional, provisional"<sup>96</sup>.

Aunque nunca llegó a ser aplicado, el texto de 1793 establece "un régimen político nuevo", y en tres artículos fundamentales proclama la soberanía del pueblo, precisando el titular de aquella y sus atributos. Se inicia con una "Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano" que considera como el fin de la sociedad la "felicidad común" y que afirma que el gobierno "ha sido instituido para garantizar al hombre el goce de sus derechos naturales e imprescriptibles" (artículo 1): la igualdad, la libertad, la seguridad y la propiedad (artículo 2).

La ley no sólo es la "expresión libre y solemne de la voluntad general" sino que, según afirma el artículo 4, "no puede ordenar sino lo que es justo y útil para la sociedad; sólo puede prohibir lo que sea perjudicial para la misma"<sup>97</sup>.

Por lo demás, la proclamación de la soberanía se hace en términos tajantes, "reside en el pueblo", y es "una, indivisible, imprescriptible e inalienable" (artículo 25), de modo que "ninguna parte del pueblo puede ejercer el poder que pertenece al pueblo entero", pero, según lo establecido en el artículo siguiente, "cada sección del soberano reunida debe gozar del derecho a expresar su voluntad con plena libertad", hasta el extremo de que si algún individuo "usurpara" la soberanía, sería "inmediatamente ajusticiado por los hombres libres" (artículo 27).

En este sentido, resulta conocido que en la Francia revolucionaria los enfrentamientos entre los defensores del concepto de "soberanía popular" y los partidarios de su entendimiento como "soberanía nacional" fueron durísimos, hasta que aquél concepto, defendido por Rousseau, fue "diluido" en el segundo, siendo codificado de este modo en la mayor parte de las Constituciones francesas, de tal modo que si se reconoce al pueblo facultad de elegir a sus representantes, se reserva, sin embargo, a los órganos constitucionales, la tarea de gobernar.

En efecto, el pueblo soberano, a través del sufragio directo, era llamado a nombrar, inmediatamente, sus Diputados. Sin embargo, mantiene para la elección de las autoridades inferiores el sufragio en dos grados.

Por ello, la soberanía, según el artículo 7 del "Acta Constitucional", pertenece a "la totalidad de los ciudadanos franceses" que, según lo establecido en los artículos inmediatamente siguientes, nombra "sin

intermediarios a sus diputados", pero "delega en los electores la designación de los administradores, árbitros públicos, jueces criminales y de casación", siendo, como establece el artículo 21, "la única base de la representación nacional" y estableciéndose como novedad habitualmente subrayada, en su artículo 10, que "delibera sobre las leyes"<sup>98</sup>.

Esta última es considerada por M. Deslandres como "la innovación capital de la Constitución", porque "hacía pasar al país de un régimen puramente representativo a un régimen de democracia semidirecta", introduciendo en esta fecha el referéndum, que no se recogería en un texto constitucional europeo hasta la Constitución federal suiza de 1848<sup>99</sup>.

La Asamblea legislativa, basada en los principios de "unidad", "indivisibilidad" y "permanencia" (art. 39), posee la facultad de establecer los decretos y proponer la ley, actos que vienen a ser "materialmente" diferenciados a través del establecimiento de dos tipos de "listas" de materias, de entre las cuales quedan "comprendidos bajo la denominación general de ley" una serie de actos del Poder legislativo, entre los que se encuentran "la Administración general de los ingresos y gastos de la República" y "la naturaleza, el importe y la percepción de las contribuciones" (art. 54), mientras que "son designados, bajo la denominación general de decreto", los "actos del Poder legislativo" relativos, entre otros, a "los gastos imprevistos y extraordinarios" (art. 55).

De este modo, los actos emanados del "Cuerpo legislativo" pueden ser tanto leyes como decretos. Las leyes, según afirma P. Bastid, se caracterizan por su "generalidad y su duración indefinida", mientras los decretos "por su aplicación local o particular y la necesidad de su renovación en un momento determinado". Sin embargo, la concreción de ambas formas jurídicas era más bien dudosa, pues los decretos, cuya "lista de materias es al mismo tiempo larga y disparatada", comprenden medidas de "naturaleza e importancia muy diversa, donde el elemento común es su carácter particular, su aplicación reducida, bien a una parte del territorio o bien a personas determinadas o a un caso concreto", de ahí que se denominen "decretos" tanto las "medidas locales" como "la disciplina interior de la asamblea legislativa", todo "gasto imprevisto o extraordinario" e, incluso, "la declaración de guerra y la ratificación de los tratados".

Por su parte, la categoría de las "leyes" se refiere a "todos los actos relativos a la legislación civil, criminal y de policía" pero, en su opinión,

también se pueden encontrar "reglamentos generales", relativos a los bienes de dominio público y al patrimonio nacional, sobre distintas ramas de la Administración general y de las rentas públicas, sobre los funcionarios públicos, sobre los tipos de impuestos y su reparto, etc., de tal modo que, afirma, "la ley propiamente dicha permite al cuerpo legislativo penetrar en la administración"<sup>100</sup>.

No obstante, en un intento de distinguir las leyes de los actos de administración general, Condorcet diferenciaba las "leyes" de los "decretos" afirmando que "el establecimiento" de un impuesto, la "determinación de la base" sobre la que será repartido o tarifado, y el "modo de percibirlo, son verdaderas leyes", mientras que "determinar el montante del impuesto" y "aplicar los principios de las tarifas", constituyen "actos de administración general"<sup>101</sup>.

El Consejo Ejecutivo es configurado como un órgano colegiado elegido por la Asamblea legislativa, sobre la base de la lista de candidatos propuestos por las Asambleas electorales de los Departamentos (art. 63), y no puede actuar sino "en ejecución de las leyes y decretos de la Asamblea legislativa" (art. 65), haciéndose responsable "de la inejecución de las leyes y decretos, y de los abusos que no sean denunciados por él" (art. 72)<sup>102</sup>.

En último término, pues, el Poder ejecutivo es dividido en dos órganos, "un órgano ejecutivo superior", pero excesivamente numeroso para gobernar, y "en una especie de ministerio sin unidad, sin armonía, sin espontaneidad, dependiente del Consejo ejecutivo y de la Asamblea legislativa", instaurando una suerte de "dictadura" de la Asamblea legislativa, como consecuencia de la "desconfianza" hacia el Gobierno.

Sin embargo, según declaraba el "Informe de Saint Just", de 10 de octubre de 1793, "en las circunstancias en que se encuentra la República, la Constitución no puede ser establecida", proponiendo a la Convención un proyecto de Decreto que fue aprobado y que, en catorce artículos, se ocupaba "del gobierno, de las subsistencias, de la seguridad general y de las finanzas"<sup>103</sup>.

Concretamente, el Decreto de 10 de octubre de 1793 declaraba en su artículo 1º que "el gobierno provisional de Francia es revolucionario hasta la paz", estableciendo a continuación que "el Consejo ejecutivo provisional, los ministros, los generales, los cuerpos constituidos están bajo la supervisión del Comité de salud pública", que rendirá cuentas "ante la Convención" (artículo 2º).

En materia de finanzas, el artículo 14 del Decreto de 10 de octubre de 1793 prevé la creación de "un tribunal y un jurado de contabilidad", que serían nombrados por la Convención Nacional y que estarían encargados de "supervisar a todos aquellos que hayan manejado dineros públicos después de la Revolución y de solicitarles cuentas acerca de su fortuna", ordenando la remisión al "Comité de legislación" de los aspectos relativos a la organización de este Tribunal<sup>104</sup>.

Posteriormente, el "Informe Billaud-Varenne" ponía de manifiesto la permanencia de determinadas circunstancias que impedían la entrada en vigor de la Constitución de 1793<sup>105</sup>, presentando un proyecto de Decreto que es adoptado por la Convención el 14 de diciembre de 1793.

El artículo 1º de la Sección II ("Ejecución de las leyes") del Decreto de 14 de diciembre establecía que "la Convención nacional es el único centro de impulso del gobierno", al tiempo que afirmaba en su artículo 3º que "la ejecución de las leyes se compone de la vigilancia y la aplicación".

La vigilancia "activa", relativa a "las leyes y medidas militares, a las leyes administrativas, civiles y criminales", es atribuida, según el artículo 4º, al Consejo Ejecutivo, que, en este caso, no viene adjetivado como provisional, quien rendirá cuenta por escrito al Comité de Salud Pública, "para denunciar los retrasos y las negligencias en la ejecución de las leyes civiles y criminales, los actos de gobierno y las medidas militares y administrativas, así como las violaciones de estas leyes y medidas, y los agentes que se consideren culpables de estas negligencias y de estas infracciones".

A tal efecto, se crea el "Boletín de las leyes", donde se envían al día siguiente de haber sido aprobadas o, en todo caso -y si su texto es especialmente extenso-, en el plazo de tres días. Su promulgación tendrá lugar en las veinticuatro horas siguientes a su recepción y, a partir de este momento, serán ejecutadas.

Sin embargo, en opinión de M. Deslandres la innovación más importante en este aspecto proviene de la creación de los "agentes nacionales" que, nombrados directamente por la Convención, vienen a sustituir a los "síndicos procuradores de los distritos, a los procuradores de las comunas y sus sustitutos", en la función de exigir y controlar la ejecución de las leyes, denunciar las negligencias e infracciones que pudieran cometerse y, especialmente, desplazarse al lugar concreto para comprobar "si son realmente aplicadas"<sup>106</sup>.

Por su parte, se establece que la "aplicación" de las medidas militares corresponde a los generales y a los demás agentes destinados al servicio de las armas; la aplicación de las leyes militares, a los tribunales militares; la de las leyes relativas a las contribuciones, manufacturas, carreteras, canales públicos y a la vigilancia de los dominios nacionales corresponde a las administraciones de Departamento; la de las leyes civiles y criminales, a los Tribunales, con la carga expresa de "rendir cuentas al Consejo ejecutivo"<sup>107</sup>.

A través del Decreto de 1 de abril de 1794 se declaraba suprimido el Consejo Ejecutivo así como los seis Ministros que lo componían, estableciéndose en su lugar "doce comisiones": la "Comisión de administraciones civiles, policía y tribunales", la "Comisión de instrucción pública", la "Comisión de agricultura y artes", la "Comisión de comercio y aprovisionamientos", la "Comisión de trabajos públicos", la "Comisión de seguros públicos", la "Comisión de transportes, correos y mensajerías", la "Comisión de finanzas", la "Comisión de organización y movimiento de las armas de tierra", la "Comisión de la marina y de las colonias", la "Comisión de las armas, pólvoras y explotaciones de minas" y la "Comisión de relaciones exteriores" (artículo 2º).

La "Comisión de finanzas", según señalaba el artículo 4º del citado Decreto, estaba compuesta de "cinco comisarios y un adjunto", especificándose, además, que "la Tesorería nacional, la oficina de contabilidad y la de liquidación general serán independientes de las comisiones y se comunicarán directamente con la Convención nacional y el Comité de salud pública".

Por su parte, el artículo 12 de este Decreto establecía como competencia de la Comisión "la administración de las propiedades e ingresos nacionales, las contribuciones directas, las maderas y bosques, las ventas de propiedades, las asignaciones y la moneda"<sup>108</sup>.

Finalmente, el Decreto de 24 de agosto de 1794, por el que se "reorganizan los Comités de la Convención", contempla la existencia de dieciséis Comités de la Convención nacional<sup>109</sup>. De entre ellos, el "Comité de finanzas" tenía atribuida la competencia respecto a la "supervisión de los gastos e ingresos públicos", reconociéndose, además, que este Comité "propone las leyes" relativas a estas materias y adopta "las medidas de ejecución" que estén relacionadas con los objetos de su supervisión<sup>110</sup>.

No obstante, según disponía el artículo 23 del mencionado Decreto, los Reglamentos que los Comités podían adoptar en los casos previstos debían

"tener por base una ley concreta" y, en caso de silencio u oscuridad de la ley, "la interpretación corresponderá esencialmente a la Convención nacional estando expresamente prohibida a los Comités"<sup>111</sup>.

Por lo que se refiere a las medidas de carácter financiero adoptadas durante este período, la Convención pretende desarrollar una política financiera sustentada, ante todo, en la limitación de las emisiones de papel-moneda. Sin embargo, la guerra favorece el incremento de los gastos y los ingresos públicos son casi inexistentes, hasta el punto de que, según afirma J. Godechot, los "recursos normales son escasos". La contribución inmobiliaria y la contribución mobiliaria se recaudan mal, y la patente ha sido suprimida. Los ingresos más importantes provienen "de lo que la monarquía denominaba medios extraordinarios", consistentes en la venta de bienes de los emigrados, ganancias de la conquista, etc.<sup>112</sup>. A falta de impuestos establecidos por el "gobierno central", fueron las autoridades locales quienes tomaron la iniciativa de solicitar a los acaudalados "contribuciones complementarias"<sup>113</sup>.

En este sentido, el 24 de agosto de 1793 la Convención aprueba el proyecto de ley financiera presentado por Cambon, "destinado a provocar la desaparición de los antiguos títulos de rentas y la disminución del papel en circulación". El 3 de septiembre "reorganiza la gestión de los empréstitos". Los ciudadanos debían declarar "todas sus rentas y sus «capitales inactivos»", y las declaraciones serían examinadas por "comisiones nombradas por los municipios", que tenían poder para doblar aquéllas que "se juzgaran como insuficientes"<sup>114</sup>.

Finalmente, la Convención decide adoptar un mayor liberalismo económico y reabre la Bolsa de París el 25 de abril de 1794. Asimismo, a través de las leyes de 20 y 25 de julio, establece la forma de pago de la contribución inmobiliaria y de la contribución mobiliaria, restableciendo la patente, especialmente para "luchar contra el comercio clandestino"<sup>115</sup>.

Desde tales premisas, como afirma P. Bastid, es posible subrayar la especificidad del gobierno de Convención respecto del gobierno parlamentario, en tanto éste, en su opinión, presupone un cierto "equilibrio" entre el ejecutivo y el legislativo bajo el control común del cuerpo electoral, mientras que en el gobierno de Convención "el legislativo absorbe toda la autoridad y reduce al ejecutivo al papel de instrumento"<sup>116</sup>.

Esta supremacía de la Convención resulta especialmente manifiesta en el ámbito relativo a los ingresos y gastos públicos, especialmente a partir del

Decreto de 24 de agosto de 1794 pues, según se ha señalado anteriormente, a través del "Comité de finanzas", la Convención ejerce al mismo tiempo la iniciativa legislativa, mediante su competencia para proponer las leyes relativas a los gastos e ingresos públicos, y la función ejecutiva, mediante la adopción de las medidas de ejecución relativas a tales materias.

En consecuencia, la Convención no representa, como pretendía B. Mirkin-Guetzévitch, un excelente ejemplo de gobierno parlamentario "en el sentido amplio de la palabra"<sup>117</sup>, porque el régimen entonces en vigor "aseguraba el triunfo casi automático de la opinión mayoritaria en un determinado momento", viniendo a suponer "un trastorno de nuestros hábitos de pensamiento y de lenguaje, mezclando arbitrariamente las categorías y simplificando la historia". Porque, en opinión de P. Bastid, el "gobierno parlamentario", tal como aparece configurado al otro lado del Canal de la Mancha y como se transmite al continente, "descansa sobre una tradición muy distinta de la creada por la Convención".

En efecto, en su análisis, el "gobierno parlamentario es inseparable", en su formación histórica y en su funcionamiento ordinario, de un "cierto equilibrio entre el ejecutivo y el legislativo" respecto del control "del cuerpo electoral" y, en consecuencia, "postula la libre iniciativa del Gobierno y su eventual defensa frente a las amenazas del otro poder". Por ello, cuando el Legislativo "absorbe" toda la autoridad del Ejecutivo, reduciéndolo a un "papel de instrumento", no estamos de ningún modo, en su opinión, ante un "gobierno parlamentario"<sup>118</sup>.

Es cierto, afirma P. Bastid, que la frontera entre la "forma de gobierno parlamentaria", que implica una colaboración más o menos equilibrada de poderes, y el "gobierno de asamblea", resulta "imprecisa". Sin embargo, tomando como punto de partida la obra de Montesquieu, en su opinión, el "gobierno de asamblea" puede ser definido como una "modalidad política en la cual el parlamento ejerce funciones que no son normalmente suyas", configurando un gobierno que resulta contrario a cualquier tipo de distinción entre los poderes, en tanto que concentra, en beneficio de uno de ellos, "prerrogativas que en la mayor parte de los Estados modernos son divididas entre varias autoridades"<sup>119</sup>.

En cualquier caso, la forma de gobierno contemplada en el Texto Constitucional de 1793 trata de aplicar el concepto rousseauniano de soberanía popular, al mismo tiempo que concentra el poder en una Asamblea

elegida por sufragio universal con un período de mandato corto, que sólo es responsable ante los ciudadanos, y que mantiene un dominio absoluto sobre todos los órganos estatales. De este modo, el Ejecutivo se encuentra estrictamente sometido a la Asamblea, al ser designado o destituido discrecionalmente por ésta, que tan sólo delega, por motivos técnicos, funciones propias en aquél, en el marco de las instrucciones y la supervisión de la misma.

En consecuencia, ningún órgano estatal está legalmente autorizado para interferir en la autonomía y en el monopolio del poder ejercido por una Asamblea unicameral que, además, no es posible disolver por el Ejecutivo. El artículo 12 de la "Declaración de Derechos" que antecede al "Acta Constitucional" resulta suficientemente expresivo, al establecer que "los que soliciten, expidan, firmen, ejecuten o hagan ejecutar actos arbitrarios, son culpables y deben ser castigados"<sup>120</sup>.

En la actualidad, el denominado "régimen directorial" suizo<sup>121</sup>, a partir de la Constitución federal de 1848, recuerda vagamente esta forma de gobierno de Asamblea<sup>122</sup>, en tanto que su nota característica es la tradicional y amplia garantía de las formas de intervención directa de los ciudadanos en la actividad de los órganos representativos, razón por la que se suele denominar a la democracia suiza como "democracia semidirecta"<sup>123</sup>.

En todo caso, la principal obra del gobierno de la Convención, la búsqueda de una "educación política de los ciudadanos", y la proclamación en la Constitución de 1793 de principios y problemas hasta el momento ignorados, hacen que, en opinión de J. Godechot, el "mérito" de este Texto Constitucional no se encuentre en sus posibilidades de aplicación sino en su permanencia como un "ejemplo y modelo para los demócratas", donde se inspiraron los constituyentes franceses de 1848, siendo invocada, incluso, por los de 1946<sup>124</sup>.

Una Constitución, la de 1793, que, de haber entrado en vigor, hubiera supuesto la juridificación del monopolio de la Asamblea respecto de los ingresos y gastos públicos a través de un complejo sistema normativo en el que ciertos aspectos —la administración de los ingresos y gastos de la República, y la naturaleza, el importe y la percepción de las contribuciones—, serían adoptados mediante "leyes", mientras otros aspectos —los gastos imprevistos y extraordinarios—, lo serían por "decretos", una distinción que no supone más que una diferencia puramente nominal, en tanto que, según el

modelo de separación de poderes aplicado por el citado Texto Constitucional, el origen de ambas normas es igualmente parlamentario.

### c) La atribución al Ejecutivo de competencias de "gestión presupuestaria" durante el Directorio

En el contexto que acabamos de examinar, parece indudable que si bien el proceso revolucionario francés había dado por concluido el Antiguo Régimen, ninguna de las experiencias constitucionales había aportado, hasta el momento, la estabilidad necesaria que permitiera el afianzamiento de los "nuevos" principios de gobierno<sup>125</sup>.

En este sentido, M. Necker, percibiendo en 1797 la necesidad de adoptar un modelo de gobierno republicano, según el modelo de los Estados Unidos, o bien monárquico, siguiendo la experiencia inglesa, afirmaba que los constituyentes franceses habían "degradado" el Poder ejecutivo, habían "ridiculizado" la Monarquía y, en última instancia, habían "desacreditado" las ideas antiguas, profiriendo "un insulto a la palabra Federalismo", como lo hicieron "a la palabra Monarquía y a la palabra Aristocracia"<sup>126</sup>.

No resulta extraño, por tanto, que la nueva Constitución de 1795, como afirma M. Deslandres, debía ser la antítesis de la Constitución de 1793, en tanto ésta última "había sido obra de los Montañeses, los jacobinos, de la Comuna de París". La Constitución de 1795 sería "obra de los adversarios, víctimas de su dictadura sangrienta". De este modo, mientras la Constitución jacobina era fruto "del testimonio y del espíritu revolucionario", el texto constitucional de 1795 habría de ser obra "de la desconfianza y de (la) desilusión". Mientras una "exaltaba la soberanía popular, la otra debía establecer moderación"; mientras una "tendía a la supremacía del máximo órgano que la personificaba", la otra debía, "para evitar sus excesos, multiplicar los poderes, separarlos, y establecer en su seno divisiones para debilitarlos"; en fin, "una creó una dictadura, la otra debía instaurar un régimen de divisiones"<sup>127</sup>.

El nuevo espíritu de la Constitución aparece ya reflejado en la Declaración de Derechos. En términos formales, los derechos aparecen junto a una enumeración de deberes pero, además, el Preámbulo de la Declaración "traduce el desencanto". Contrastando con las grandilocuentes fórmulas de 1789, se limita a afirmar que el pueblo francés proclama "en presencia del

Ser Supremo la siguiente declaración de derechos y deberes del hombre y del ciudadano". Los derechos son proclamados "sin entusiasmo y reducidos en número", afirma M. Deslandres, pues "ni la libertad de opinión, ni de comunicación, ni tampoco la libertad de pensamiento, ni la de palabra, ni la de prensa figuran en la Declaración, siendo relegadas a las «disposiciones fundamentales garantizadas por la Constitución»"<sup>128</sup>.

Desde tales premisas, la Constitución francesa de 1795 configura una "República burguesa", en la que la soberanía no reside ni en el pueblo ni en la Nación, sino en "la universalidad de los ciudadanos franceses" (art. 2)<sup>129</sup>, cuya participación en la vida política queda reducida, en relación a las Constituciones de 1791 y 1793, al ser suprimida la posibilidad de su intervención en la elaboración de las leyes a través de referéndum o de la iniciativa legislativa.

Sin embargo, a fin de evitar la dictadura y asegurar a la burguesía el ejercicio pacífico del gobierno, los constituyentes de 1794 establecen una separación de poderes más estricta que la establecida por la Constitución de 1791, por cuanto la "Declaración de derechos y deberes del hombre y del ciudadano", que acompaña al texto constitucional, señala que "la garantía social no puede existir si la división de poderes no está establecida, si sus límites no son fijados, y si la responsabilidad de los funcionarios públicos no está asegurada" (art. 22)<sup>130</sup>. Al mismo tiempo, se subraya con perfiles propios la significación del Poder judicial que, tras la experiencia de la dictadura convencional y del Terror, es configurado sobre la base de los principios que aseguren su independencia y, así, prescribe la Constitución que "las funciones judiciales no pueden ser ejercidas ni por el poder legislativo ni por el poder ejecutivo" (art. 202), pero tampoco los jueces pueden "inmiscuirse en el ejercicio del poder legislativo", "establecer ningún reglamento", ni "detener o suspender la ejecución de ninguna ley" (art. 203)<sup>131</sup>.

Por lo demás, aunque mantiene la trilogía de poderes ejecutivo, legislativo y judicial, también crea otros nuevos, como la "Alta Corte de Justicia", que establece para "juzgar las acusaciones admitidas por el Cuerpo legislativo, sea contra sus propios miembros, sea contra los miembros del Directorio" (art. 265) y que, en opinión de M. Deslandres, "por su composición, procedimiento (y) el desarrollo de sus pronunciamientos, es un cuerpo más político que judicial y constituye un órgano especial de la soberanía, un auténtico poder particular del Estado".

También resulta configurada como un "poder distinto de los poderes ordinarios del Estado" la denominada "Asamblea de revisión", prevista por el artículo 338, tanto por su composición como por su duración y finalidad, que la diferencian "de las Asambleas legislativas ordinarias" y, especialmente, de "las Convenciones de la Constitución de 1793"<sup>132</sup>.

En todo caso, la voluntad constituyente de dividir, especializar y multiplicar no sólo se manifiesta en la organización de los poderes del Estado, sino también en la configuración constitucional que recibe cada uno de ellos.

A fin de evitar la posibilidad de una dictadura de la Asamblea, el Poder legislativo es, por primera vez, dividido en dos Cámaras ("Conseil des Cinq-Cents" y "Conseil des Anciens"), entre las cuales no existe otra diferencia que las relativas al número, a la edad y a las condiciones de reclutamiento de sus miembros.

Con la misma finalidad se adoptan otras medidas, como la prohibición a los Consejos de delegar sus funciones (art. 45), de ejercer por ellos mismos o por personas interpuestas el Poder ejecutivo o el Poder judicial (art. 46), la incompatibilidad de toda función pública con la condición de miembro del poder legislativo (art. 47), el plazo de dos años desde la expiración del mandato legislativo para poder ser reelegido (art. 54), y la prohibición a ambos Consejos de formar en su seno ningún Comité permanente (art. 67).

El Conseil des Cinq-Cents tiene reconocido de modo exclusivo el derecho de iniciativa legislativa (Título V, art. 76), aprobando las leyes "después de tres lecturas, hechas con diez días de intervalo" (art. 77), correspondiendo al Conseil des Anciens únicamente la facultad de "aprobar o rechazar" (no enmendar) las resoluciones del Conseil des Cinq-Cents (art. 86), y al Poder ejecutivo —compuesto por un Comité de cinco miembros, denominado Directorio Ejecutivo, nombrado por el poder legislativo desarrollando las "funciones de Asamblea electoral" (art. 132)—, "sellar y publicar las leyes y otros actos del poder legislativo" (art. 128).

De este modo, siguiendo los principios de "división", "especialización", "debilitamiento" y "garantía", que inspiran el texto constitucional, se divide el Poder legislativo en dos órganos "especializados", uno en la "iniciativa de las leyes" y otro "exclusivamente en una función de control"<sup>133</sup>, mientras que, continuando lo que ya venía siendo una tradición constitucional desde 1789, el Poder ejecutivo es configurado sobre la base de la desconfianza, aunque en el texto de 1795 tiene un "carácter algo más atenuado"<sup>134</sup>.

Así, el Directorio tiene reconocidas la mayor parte de las funciones naturales de gobierno, como son la seguridad interior y exterior de la República (art. 144), el nombramiento y revocación de los Ministros (art. 148), el nombramiento de ciertos altos funcionarios (art. 155), etc. Pero en relación con el Poder legislativo, el Ejecutivo no tiene reconocidos "ninguno de los derechos que actualmente nos parecen como prerrogativas naturales del Gobierno", como es la participación regular en la iniciativa legislativa. Así, en relación a la ley, el Directorio se limita a "invitar por escrito" a los Cinq-cents a tomar en consideración una materia para proceder a su regulación, careciendo, asimismo, del "control" sobre las leyes aprobadas, del "veto o el reenvío" para una nueva deliberación, de la "participación en su discusión" y, en fin, del "control del funcionamiento de la Asamblea legislativa" a través de su posible suspensión o disolución<sup>135</sup>.

El Poder ejecutivo, por lo tanto, aparece totalmente independizado del Legislativo, sobre el que no tiene reconocida ninguna capacidad de acción, mientras el Legislativo únicamente interviene en el Ejecutivo a través del nombramiento de los miembros del Directorio Ejecutivo, en el tiempo fijado por la Constitución, pero no puede interpelar al Gobierno y, mucho menos, derribarlo, ya que los Ministros, nombrados y destituidos por el Directorio Ejecutivo, de entre sus miembros, (art. 148), son los únicos responsables ante éste de la falta de ejecución de las leyes (art. 152).

Desde tales premisas, se afirma que "las contribuciones públicas serán discutidas y fijadas cada año por el Cuerpo legislativo", correspondiendo "únicamente a él su establecimiento" (art. 302), y al Directorio Ejecutivo "la dirección y la vigilancia de su percepción y el ingreso de las contribuciones, dando a este efecto las órdenes necesarias" (art. 307). Por lo que se refiere a los gastos públicos, el artículo 162 encomendaba a este último la presentación anual "y por escrito, a uno y otro Consejo, del cálculo aproximado de los gastos, la situación de las finanzas, el estado de las pensiones existentes, así como el proyecto de aquéllas que crea conveniente establecer", debiendo señalar "los abusos que sean de su conocimiento". Por lo demás, no existe una "lista civil", lo que para V. Dussart supone "una importante ruptura" respecto de la dotación de los poderes públicos<sup>136</sup>, aunque en el artículo 173 se establece el sueldo de los Directores.

La falta de un control político del Legislativo sobre el Ejecutivo reduce la significación de la obligación de que "las cuentas detalladas de los gastos



de los ministros, firmadas y certificadas por ellos, sean hechas públicas a comienzo de cada año, así como de los estados de ingresos de las distintas contribuciones, y de todos los beneficios públicos" (art. 308), precisándose, además, en un notable avance en técnica presupuestaria, que "los estados de tales gastos e ingresos se diferencien según su naturaleza, expresando las cantidades cobradas y gastadas, año por año, en cada partida de la administración general" (art. 309)<sup>137</sup>.

En todo caso, para la dirección de las finanzas el Directorio dispone de un "Ministro de finanzas", cargo que será ocupado por técnicos como Failpoult, durante los dos primeros meses, por Ramel-Nogaret, durante tres años, y, en última instancia, por Robert Lindet. Sin embargo, aunque estrechamente vinculada al Ministerio de Finanzas, la "Tesorería", en opinión de J. Godechot, "escapa por completo al Directorio", convirtiéndose, afirma, "en un nido de contra-revolucionarios". Compuesta por cinco Comisarios elegidos por el "Conseil des Anciens", a partir de una lista presentada por el "Conseil des Cinq-Cents" (art. 315), los Comisarios de la Tesorería están "encargados de la vigilancia de los ingresos, ordenan los movimientos de fondos y garantizan el pago de los gastos aprobados por el Cuerpo legislativo"<sup>138</sup>.

Se trata, en todo caso, de un conjunto de previsiones constitucionales tendentes a gestionar de una manera eficaz los rendimientos públicos que, indudablemente, implican notables avances en la técnica financiera, y que podrían ser consideradas como expresión de una genérica competencia presupuestaria del Parlamento, entre las cuales habría que subrayar esa obligación anual de presentar a ambas Cámaras, el "cálculo aproximado" de los gastos públicos.

Es más, con el fin de controlar la situación financiera mediante una reducción de la deuda y la reorganización del sistema de impuestos, el Directorio trata de aumentar el rendimiento de éstos. Con esta finalidad, la Ley de 22 de octubre de 1798 reorganiza la "patente", distinguiendo siete clases de profesiones, gravadas entre tres francos y quinientos francos, y creando, además, una nueva contribución directa de "puertas y ventanas", aunque, con carácter general, "durante el Directorio la percepción de contribuciones directas fue bastante defectuosa"<sup>139</sup>.

Asimismo, el Directorio otorga una gran importancia a los impuestos indirectos, "especialmente impopulares" hasta 1789, reinstaurando los

derechos sobre la navegación de diferentes canales (Ley de 12 de octubre de 1796), codificando los "derechos de registro" (Ley de 12 de diciembre de 1798), precisando y ampliando el "derecho de timbre" (Ley de 3 de noviembre de 1798), así como los derechos hipotecarios, de aduana, los derechos sobre el tabaco, etc., que son establecidos y, en general, ampliados<sup>140</sup>.

Sin embargo, la situación económica sufre un nuevo revés con la formación de una "nueva coalición contra Francia", provocando un rápido aumento de los gastos al tiempo que una disminución de los ingresos, de tal modo que, según afirma J. Godechot, "el Directorio no recoge ningún provecho de las importantes reformas financieras que había realizado". Los impuestos, aunque "bien concebidos, fueron mal recaudados", al carecer de personal especializado para este fin, y, en última instancia, se pretendió "vivir en tiempos de guerra con una economía y unas finanzas de paz"<sup>141</sup>.

De este modo, la ausencia de una Administración especializada o, al menos, dotada de un mínimo de eficacia, constituye la carencia más destacable de las finanzas públicas del período revolucionario que hasta el momento se ha analizado. La incapacidad para desarrollar un procedimiento que permitiera la recaudación efectiva de los impuestos en vigor fue suplida por un incremento de las cargas fiscales, que eran, de este modo, cada vez más numerosas, produciéndose un desarrollo especialmente importante de los impuestos indirectos que, por el hecho de gravar a todos por igual, sin distinción alguna de la riqueza personal, resultan especialmente rechazables por los ciudadanos.

En todo caso, la Constitución francesa de 1795, para M. Necker, constituye el "comienzo de expiación de tantos errores cometidos por una ambiciosa vanidad". Sin embargo, afirma, "buscando imitar el Gobierno Supremo de América, este Gobierno tan bien estructurado, ha alterado sus principales rasgos. Han tomado de él las dos Cámaras, pero el estado pasivo de una de ellas y su lenguaje monosilábico pertenecen a su invención. Han colocado el Poder Ejecutivo debajo del Poder Legislativo, pero han rechazado las prudentes conexiones que los Americanos habían establecido entre estos dos Poderes".

La disfuncionalidad más relevante, a su juicio, resultaba de que los constituyentes franceses de 1795, habiendo llevado a sus últimas consecuencias el principio de igualdad, "han reunido la unidad y la

indivisibilidad del Gobierno”, condición que, en su opinión, resulta incompatible, en un gran Estado, con dicho principio.

Porque en América, señala M. Necker, donde existe un cierto grado de igualdad, no se contempla “ningún rasgo de unidad y de indivisibilidad del Gobierno”, y esta diferencia, que no ha sido tenida en cuenta por los constituyentes franceses, “lo es todo”, en tanto en América la única “Autoridad Suprema”, depositada en el Congreso bajo el nombre de “Federativo”, no gobierna los Estados particulares, sino que tutela su organización política, es decir, ejerce la función de su garantía exterior en el mismo sentido en que esta garantía es buscada por los pequeños Estados de Europa “para la estabilidad de su Gobierno doméstico”<sup>142</sup>.

Por su parte, en Inglaterra, a diferencia de Francia, tres voluntades forman la ley y, además, el Monarca participa en la “primera deliberación” a través de la elección de sus Ministros, quienes, frente a la responsabilidad vagamente impuesta a los Ministros del Directorio, devienen “responsables”, aunque el Monarca no lo sea<sup>143</sup>, mientras que en la regulación que contiene la Constitución francesa de 1795, afirmaba, no existe suficiente igualdad de los elementos para configurar, como “Poderes supremos”, al Legislativo y al Ejecutivo, en el sentido de que tengan las “propiedades” que corresponden a su “naturaleza” y a su “destino”, pues si se equiparan y, al mismo tiempo, se les dota de independencia entre sí, o bien “desaparecerán”, en tanto que serán incapaces de actuar, o bien “pelearán como iguales” y, entonces, el más frágil, el Poder ejecutivo, desaparecerá<sup>144</sup>.

En última instancia, estima M. Deslandres que el régimen establecido por la Constitución de 1795 se encuentra “en las antípodas del régimen parlamentario”, incluso en mayor medida que el configurado por la Constitución de 1793, en la que, “por temor a una dictadura gubernamental (se) había instituido una dictadura parlamentaria”<sup>145</sup>.

Desde luego, la separación “rígida” de poderes establecida en la Constitución de 1795 impedía la resolución de los conflictos entre ellos “por medios legales” y, además, el procedimiento legal de revisión constitucional previsto con una duración de nueve años propició que, en el momento en que fue planteada la sustitución de la Constitución del Directorio por un nuevo texto constitucional, se optara por “la vía de la fuerza”<sup>146</sup>.

En efecto, a resultas del golpe de Estado del 4 de septiembre de 1797, fue instaurado un “Consulado ejecutivo” de carácter provisional, formado por

Sieyès y R. Ducos, así como por el general Bonaparte, que tenía como misión “elaborar la nueva Constitución”, presentada al pueblo a través de una proclamación de los Cónsules, en la que se declaraba que “la Revolución está lograda en los principios en que fue iniciada” y, por lo tanto, “está terminada”, por lo que la Constitución entró en vigor con carácter previo a la celebración del plebiscito de ratificación popular<sup>147</sup>.

De este modo, oculto “tras una fachada decorada cuidadosamente al estilo de la ideología democrática de la anterior Revolución francesa”, se implanta un “tipo de gobierno autoritario” representado por Napoleón, aun cuando “para hacer aceptable un liderazgo autoritario a los franceses que habían vivido la inolvidable experiencia de la Revolución”, el carácter autocrático del régimen fuera adornado “con un disfraz democrático”, dando lugar a lo que posteriormente ha sido considerado como “el prototipo de autocracia moderna”<sup>148</sup>.

En todo caso, en el ámbito financiero, como afirma L. Trotabas, el proceso revolucionario sólo logró desarrollar unas “bases precarias”, que no resultaban especialmente propicias para el desarrollo del “derecho presupuestario”, ya que, a pesar de haber sido consagrados los principios fundamentales del Presupuesto en la Constitución francesa de 1791 y en la Declaración de Derechos que la precede, con el inicio de la guerra y después del 10 de agosto, no fue posible ni a la Convención ni al Directorio conducir otra función que la legislativa<sup>149</sup>.

De este modo, aun cuando el principio de legalidad en la aprobación de los ingresos y gastos públicos no fue nunca contradicho, la ausencia de una vigencia efectiva del principio de separación de poderes durante el gobierno de la Convención y la particular aplicación de este principio en el gobierno del Directorio, resultó determinante para la inexistencia del Presupuesto.

Por su parte, el Consulado y el Imperio no fueron muy favorables al desarrollo de un “derecho presupuestario”, es decir, a someter los ingresos y gastos públicos a la aprobación por parte de la representación popular, pues, como afirma el autor precitado, al cesarismo “le repugna solicitar consentimientos”, evitándose la intervención parlamentaria a través del establecimiento “por decreto” de los impuestos, los monopolios o los aumentos de tarifas fiscales<sup>150</sup>.

No obstante, durante la vigencia del Directorio, la atribución al Ejecutivo de competencias que podrían ser entendidas como de “gestión

presupuestaria” permiten el nacimiento de una incipiente Administración financiera, que será desarrollada y consolidada posteriormente por los gobiernos napoleónicos.

#### d) La consolidación de una Administración financiera durante los gobiernos napoleónicos

En efecto, como se señalaba anteriormente, el modelo de separación de poderes establecido en la Constitución francesa de 1795, como afirma J. Godechot, no permitía que un conflicto entre dos de ellos “pudiera ser resuelto por medios legales”, y en 1797 “la mayoría en los Consejos pertenecía a los moderados, en realidad, monárquicos”, mientras el Directorio “había conservado una mayoría republicana”, a través del «triumvirato» Barras, Reubell, La Révellière-Lépeaux”, de tal modo que “todo acuerdo resultaba imposible”.

Por ello, a través de un golpe de fuerza, el “triumvirato desbanca a los monárquicos” y el 4 de septiembre de 1797 los elimina de los Consejos. Al año siguiente, los jacobinos obtienen la mayoría en las elecciones, pero el Directorio republicano resulta hostil a los jacobinos, anulando el 11 de mayo de 1798 las elecciones jacobinas. En 1799 los jacobinos vuelven a ser mayoría en los Consejos, pero “el Directorio no osa repetir la operación del año anterior, y los jacobinos obligan a tres Directores moderados a dimitir”, en lo que se ha denominado el “golpe de Estado de 18 de junio de 1799”<sup>151</sup>.

En tales circunstancias resultaba evidente, como afirma J. Godechot, que la Constitución de 1795 no podía ser aplicada normalmente. De hecho, desde el “golpe de Estado” del 4 de septiembre de 1797, un grupo de hombres, entre los que se encontraban el general Bonaparte, Talleyrand –Ministro de Relaciones exteriores–, Saint-Simon –el futuro teórico socialista–, Sieyès –el famoso revolucionario–, y Benjamin Constant –que debutaba en la vida política–, “redactaron unos esbozos o planes de constituciones”, a partir de la idea común de reforzar el Poder ejecutivo y evitar convocatorias electorales frecuentes, procurando, además, una vuelta al sufragio universal<sup>152</sup>.

Sin embargo, una rápida sustitución de la Constitución de 1795 no podía realizarse sino “recurriendo una vez más a la fuerza”, pues el procedimiento

constitucionalmente previsto para su revisión tenía una duración de nueve años. Así, con “el pretexto de un complot «anarquista» (es decir, demócrata o jacobino) el Conseil des Anciens decide el traslado de las Asambleas de París a Saint-Cloud, a fin de sustraerlas de una posible «jornada» revolucionaria”, mientras el mando del Ejército de París era confiado a Bonaparte<sup>153</sup>.

Los Consejos votaron la derogación de la Constitución y el 10 de noviembre de 1799, con el fin de dotar al Gobierno que había tomado la dirección de los acontecimientos de un “aspecto de legalidad”, se adopta una “nueva Constitución provisional”<sup>154</sup>. En efecto, bajo la forma de un Decreto denominado “Acto de los Consejos, que confía el Gobierno a una Comisión Consular” –título considerado por M. Deslandres como especialmente “singular”, dado que los Consejos, en el momento de su aprobación, no existían realmente–, proclama en su artículo primero “el fin del Directorio”, destituyendo a “sesenta y dos miembros del Cuerpo legislativo”.

En cualquier caso, “después de destruir, el Decreto construye”, estableciendo una “Comisión consular ejecutiva” y designando como sus miembros a los ex Directores Sieyès y Roger Ducos, y al general Bonaparte, a los que “bautiza” con la denominación de “Cónsules de la República francesa” (artículo 2)<sup>155</sup>. A esta Comisión se le asigna “todo el poder directorial” y, especialmente, según precisa el artículo tercero, tiene como misión la ordenación de todos los aspectos de la Administración, el restablecimiento de la tranquilidad interior, y la procura de una paz honorable y sólida. Para cumplir con esta finalidad, la Comisión consular podía nombrar “delegados” con un poder limitado, que deberían rendir cuentas al nuevo Gobierno<sup>156</sup>.

Asimismo, cada Consejo fue “invitado” a designar en su seno una Comisión de veinticinco miembros, que debían colaborar con la Comisión ejecutiva. Estas Comisiones mantenían, a simple vista, las funciones asignadas a los antiguos Consejos. A una de ellas correspondía la iniciativa y a la otra la aprobación pero, al estar bajo el control de la Comisión ejecutiva, estas Comisiones no podían adoptar ninguna decisión sin la “aprobación formal y necesaria” de la Comisión ejecutiva<sup>157</sup>.

Sin embargo, de hecho, debido a la fuerte personalidad y al peso político de Sieyès y Bonaparte, el funcionamiento del Consulado se asemejó más, en opinión de M. Deslandres, a un “duunvirato” que a un “triumvirato” y, en

buena parte, la elaboración del nuevo Texto Constitucional y los acontecimientos histórico-políticos que le siguen, estarán marcados por el enfrentamiento entre ambos Cónsules.

En efecto, en el proceso de elaboración de la Constitución francesa de 1799, Sieyès aparece como "el maestro incontestado en ciencia política", redactando un proyecto de Constitución o, en opinión de J. Godechot, "recopilando ciertas ideas" que dicta a Boulay de la Meurthe<sup>158</sup>. En todo caso, para M. Deslandres el documento parece estar basado en la soberanía popular, pues Sieyès afirma que "el Gobierno es nacional, porque el poder soberano que lo constituye reside esencialmente en el pueblo representado (...)".

De este "concepto atenuado" de soberanía nacional, Sieyès deriva "sus dos famosos axiomas": que "nadie pueda ser investido de una autoridad pública más que por la confianza de aquellos sobre los que debe ejercer esta función", y que "el poder debe provenir siempre de lo alto, es decir, de la representación nacional o el pueblo representado, para no recaer sino sobre las cabezas investidas de la confianza pública y designadas por ella" o, lo que es lo mismo, según afirma M. Deslandres, "que la confianza debe venir de abajo y la autoridad de arriba"<sup>159</sup>. A partir de estos principios, Sieyès crea un sistema de "listas de confianza", de entre las cuales "una autoridad superior elige a los titulares de la funciones administrativas y políticas y los inviste de la autoridad necesaria para su ejercicio"<sup>160</sup>.

Sieyès configura un Poder legislativo consistente en un "Tribunal legislativo", formado por cuatrocientos "representantes del orden legislativo", que se renuevan por cuartos anualmente. A diferencia de las anteriores Asambleas, este "Tribunal legislativo" no tiene asignada la "iniciativa de las reformas legislativas", siendo esta capacidad atribuida "a un tipo de representantes elegidos expresamente" para conocer las necesidades sociales y promover la adopción de las normas que estime convenientes: los Tribunales, de los que cada Departamento nombrará uno que podrá ser reelegido indefinidamente. De este modo, afirma M. Deslandres, los Tribunales estaban llamados a ser "los oradores, los hombres de Estado del régimen"<sup>161</sup>.

La "sutitidad" de Sieyès se manifiesta nuevamente en la multiplicidad de los órganos, en su especialización y en su delimitación, pero "se incrementa" especialmente en la configuración de un Poder ejecutivo compuesto por dos Consejos, uno vinculado al gobierno interior y el otro a

las relaciones exteriores, asistido cada uno de ellos por un "Consejo de Estado", su "Cámara de justicia" y sus "Ministros".

Los Consejeros de Estado no sólo "preparan y defienden los proyectos de ley", si es necesario, ante los Tribunales, sino que "interpretan, a requerimiento de los Ministros, las órdenes recibidas por ellos, elaboran los reglamentos y resuelven las reclamaciones de carácter administrativo formuladas por los funcionarios inferiores y los ciudadanos contra los actos de los Ministros", mientras que las "Cámaras de justicia" controlan a los funcionarios públicos, "previniendo sus negligencias, corrigiendo sus fallos y regularizando sus actos"<sup>162</sup>.

Este "plan de Constitución" fue comunicado a las "Secciones" de Constitución formadas por las Comisiones nombradas por el Decreto de 10 de noviembre, donde resulta fuertemente cuestionado, especialmente por Bonaparte. Las "Secciones constitucionales" elaboran un nuevo proyecto, tomando en consideración las objeciones formuladas, y el 7 de diciembre las dos Comisiones se reúnen con los Cónsules. Tras discutir el Texto artículo por artículo, fue aprobado y firmado el 13 de diciembre —como Constitución del 22 frimaire año VIII— siendo, como afirma J. Godechot, "la primera vez que una constitución francesa es adoptada por un pequeño comité y no por una asamblea elegida". Ciertamente, a petición de Bonaparte, el artículo 95 especificaba que sería sometida "a la aceptación del pueblo francés", pero antes de conocer los resultados de este "plebiscito" —que fueron proclamados el 7 de febrero de 1800—, el 25 de diciembre, entró en vigor<sup>163</sup>.

La "Constitución" francesa de 1799, "corta y oscura" en opinión de J. Godechot, no contiene ninguna Declaración de Derechos, a diferencia de las tres anteriores. Únicamente varios artículos del título VII, bajo la denominación de "disposiciones generales", garantizan la inviolabilidad del domicilio (art. 76), la libertad individual (art. 77), el derecho de petición (art. 83), etc.<sup>164</sup>. Pero, según resulta comúnmente admitido, no es posible encontrar en este Texto Constitucional una preocupación por la "libertad, la igualdad ni la fraternidad".

De hecho, el mismo autor precitado afirma que "únicamente trata de la organización política y, en menor medida, administrativa y judicial". En su opinión, las "moles de granito" que dieron a Francia durante siglo y medio una administración "napoleónica" deben ser buscadas en otros textos, como las "grandes leyes orgánicas" de 17 de febrero de 1800, sobre la

administración departamental y, fundamentalmente, sobre los poderes de los prefectos<sup>165</sup>; la de 18 de marzo de 1800, relativa a la organización de los tribunales y el nombramiento de magistrados; la de 24 de noviembre de 1800, sobre administración financiera, y la de 6 de enero de 1800, sobre el Banco de Francia<sup>166</sup>.

El Título I regula el ejercicio de los derechos de los ciudadanos y, aunque es restablecido el sufragio universal, suprimido en 1795, resulta completamente ineficaz, habida cuenta que los ciudadanos "únicamente pueden elegir los «candidatos»" a través de un complejo sistema de listas de notables<sup>167</sup>, sin que exista una participación directa de los mismos en la formación de los órganos políticos.

En todo caso, la soberanía nacional no resulta el único principio de los conquistados por la Revolución que quiebra en el Consulado. La denominación de los Títulos II ("Del Senado conservador"), III ("Del Poder legislativo"), IV ("Del Gobierno") y V ("De los Tribunales"), reservando la expresión "poder" únicamente respecto del Legislativo, muestra, en opinión de M. Deslandres, la ruptura de este Texto con otro de los grandes principios revolucionarios, el principio de separación de poderes<sup>168</sup>.

Resulta sintomático en este sentido, afirma, que el Senado sea ubicado a la cabeza de los órganos del Estado, siendo el más alejado de la Nación. Se trata de un órgano poco numeroso, integrado, en principio, por sesenta miembros, aunque progresivamente se completaría hasta ochenta, inamovibles de por vida (art. 15) y, por el modo en que se eligen sus componentes —ellos mismos se designan de entre sus miembros entre los candidatos presentados por el Tribunado, el Cuerpo legislativo y el Primer Cónsul—, "debe constituir una casta". Sin embargo, el rasgo que, a juicio de M. Deslandres, resulta más expresivo del "abandono de la soberanía nacional" proviene del hecho de que los Senadores lo sean con carácter vitalicio<sup>169</sup>.

Por lo demás, la importancia del Senado en la organización de poderes establecida resulta visible, especialmente, en el ámbito de sus funciones. En primer término, el Senado aparece configurado como "proveedor" de los grandes órganos del Estado, al elegir los miembros del "Cuerpo legislativo", del Tribunado, del Tribunal de Casación, los Comisarios de contabilidad y los Cónsules (arts. 16 y 20), de tal modo que "su poder aparecía como superior a cualquier otro". El Senado encarna, a juicio de M. Deslandres,

el poder que Sieyès entendía que debía provenir "de lo alto", pues, en este caso, "lo alto" es el Senado, por lo que, "del mismo modo que los teólogos afirmaban que «todo poder proviene de Dios», Sieyès había afirmado que «todo poder proviene del Senado»". Esta es, en su opinión, la reconstrucción de Sieyès "de un derecho divino laico".

En segundo término, el Senado aparece como el "conservador de la Constitución", pues su poder de control se extiende a la constitucionalidad de todos los actos de los órganos políticos (leyes, actos de cualquier naturaleza provenientes del Gobierno, decisiones judiciales, listas de presentación, etc.) aunque, en este sentido, debe limitarse a mantener o anular los actos cuestionados, pues no tiene reconocida capacidad para reformarlos<sup>170</sup>.

En virtud de estas dos competencias —aunque ninguna de ellas supone el ejercicio de una función positiva—, el Senado aparece como "titular supremo de la soberanía", siendo definido por M. Deslandres como "un cuerpo inactivo, sin contacto con la vida, pero que interviene en la vida"<sup>171</sup>.

El concepto de "Poder legislativo" integra un conjunto de órganos estatales vinculados por su participación en el ejercicio de la función legislativa: el Gobierno y el Consejo de Estado, el Tribunado y el "Cuerpo legislativo"<sup>172</sup>.

Desde luego, el Texto atribuye la iniciativa legislativa al Gobierno (art. 25) pero, al mismo tiempo, aunque sólo se refiere a él en los artículos 52 y 53<sup>173</sup>, afirma M. Deslandres que resulta conocido por todos que el Consejo de Estado, en el Consulado y el Imperio, desarrolla un papel sin precedentes como colaborador del Gobierno en la función legislativa, cuyos términos quedaron establecidos en el Reglamento del Consejo de Estado de 26 de diciembre de 1799. La combinación de ambos órganos en el ejercicio de la iniciativa legislativa convierte al Gobierno en el "supremo titular del poder legislativo", controlando cualquier reforma legislativa, mientras que la redacción de los proyectos de ley por el Consejo de Estado garantizaba su calidad técnica<sup>174</sup>.

El Tribunado participa en la función legislativa a través del conocimiento, debate y votación de los proyectos de ley (art. 28), si bien su voto negativo a un proyecto de ley no impide su traslado para la aprobación al "Cuerpo legislativo", aunque, en este caso, serán delegados tres miembros para defender la posición de este órgano en el debate desarrollado en el "Cuerpo legislativo". Se trata de un órgano compuesto de cien miembros,

designados por el Senado, cuya existencia no tiene precedentes en ningún otro país ni en ningún otro tiempo, dada su caracterización como órgano desvinculado, al mismo tiempo, del Gobierno y de la Nación, que carece de capacidad de acción propia y que está dirigido exclusivamente a la crítica y la censura<sup>175</sup>. Así, se ha de subrayar, entre otras, su función de denunciar la inconstitucionalidad de los actos del "Cuerpo legislativo" y del Gobierno ante el Senado, así como la de expresar su opinión sobre los abusos a corregir y las medidas a adoptar en relación a las Administraciones públicas (art. 29).

En última instancia, la participación en la función legislativa concluye con la intervención del "Cuerpo legislativo", cuyos miembros, como en los casos anteriores, son nombrados por el Senado (art. 20)<sup>176</sup>. Respecto a aquél, aunque el artículo 34 afirma que "el Cuerpo legislativo elabora la ley (...)"<sup>177</sup>, en realidad este órgano carece de cualquier capacidad de iniciativa e, incluso, de enmienda de los proyectos de ley, limitándose a ejercer un mero "derecho de discusión", de ahí que haya sido calificado habitualmente como un "órgano mudo"<sup>178</sup>.

Frente a la desconfianza, complejidad y sutilidad de la regulación de los órganos que integran el "Poder legislativo", la regulación del Gobierno resulta "simple, clara, confiada", pues, "trabajando para sí mismo, Bonaparte sustituye a Sieyès para configurar un Gobierno único y fuerte". Así, siguiendo el principio establecido para los demás órganos del Estado, los Cónsules debían ser nombrados por el Senado por un plazo de diez años, pudiendo ser reelegidos indefinidamente, pero los primeros Cónsules son reconocidos en el propio Texto, que en su artículo 39 nombra primer Cónsul al ciudadano Bonaparte, segundo Cónsul al ciudadano Cambacérès y tercer Cónsul al ciudadano Lebrun<sup>179</sup>.

Además, contempla una clara jerarquía entre los Cónsules, que beneficia, ante todo, al Primer Cónsul, a quien el artículo 41 atribuye las funciones esenciales del Gobierno. Así, corresponde al Primer Cónsul la promulgación de las leyes, el nombramiento y revocación de los Consejeros de Estado, de los Ministros, de los embajadores, de los oficiales de los ejércitos de tierra y mar, de los miembros de las Administraciones locales, de los comisarios del Gobierno ante los Tribunales, y de todos los jueces civiles y criminales, excepto los jueces de paz y los de casación<sup>180</sup>.

De este modo, como afirma M. Deslandres, "la unidad se introduce de manera subrepticia en el marco de la pluralidad en beneficio de un hombre" y,

en este sentido, el Gobierno se encuentra dotado de las mayores funciones. En el ámbito legislativo, según se ha mencionado anteriormente, tiene asignada en exclusiva la iniciativa en la presentación de leyes y el poder reglamentario (art. 44)<sup>181</sup>. Dirige las relaciones exteriores, las negociaciones diplomáticas, concluye los Tratados –aunque los de paz y de comercio están sometidos a la ratificación del "Cuerpo legislativo"–, declara la guerra (art. 49), etc<sup>182</sup>.

En el aspecto financiero, el Gobierno dirige los ingresos y los gastos del Estado, estableciendo su cuantía global por medio de una ley anual y regulando la emisión de moneda (art. 45)<sup>183</sup>.

El Texto Constitucional, por otra parte, dedica unos artículos a los Ministros (arts. 54 a 56) pero, al igual que en el Directorio, éstos son considerados "comisionados del Gobierno", sin que exista una reunión de los mismos en Consejo, ni estén sujetos a ningún tipo de responsabilidad ante la Asamblea<sup>184</sup>. En todo caso, se prevé que ningún acto del Gobierno pueda tener efectos "si no está firmado por un Ministro" (art. 55), y aunque su número no se encuentra preestablecido, el artículo 56 impone la existencia de un Ministro encargado de la administración del Tesoro Público, a quien corresponde asegurar los ingresos y ordenar los movimientos de fondos y los pagos autorizados por la ley. Pero no podrán autorizar el pago si no se encuentra reconocido en virtud "de una ley que determine los fondos asignados a unos gastos", aunque también mediante "un decreto del Gobierno" o "una orden firmada por un ministro"<sup>185</sup>, correspondiendo a una "Comisión de contabilidad nacional", compuesta de seis miembros elegidos por el Senado de la lista nacional, la regulación y verificación de las cuentas de ingresos y gastos de la República<sup>186</sup>. Además, el artículo 57 establece que "las cuentas detalladas" de gastos de cada Ministro, "firmadas y certificadas por él, serán hechas públicas"<sup>187</sup>.

Sin embargo, para M. Deslandres, en el aspecto tributario, el "desorden" caracteriza por igual la situación de las finanzas y la del país durante el Consulado. Las contribuciones directas constituían la fuente de ingresos más importante, pero la guerra paralizó la imposición de aduanas y los bienes estatales no producían ningún beneficio debido a su mala administración, de tal modo que, afirma, "todas las vías de ingresos del Estado eran improductivas, al tiempo que las guerras imponían nuevos gastos".

Ante esta situación, una ley de 24 de noviembre de 1799 "organiza la Dirección de las contribuciones directas con las direcciones departamentales",

lo que asegura el pago efectivo y regular de los impuestos, al tiempo que la ley de 25 de febrero de 1800 atribuye al Primer Cónsul el nombramiento de los recaudadores de las contribuciones<sup>188</sup>.

En todo caso –al margen de la posición de primacía que ostenta el Senado como órgano al que corresponde la integración de los miembros de los restantes órganos constitucionales–, el Gobierno monopoliza el desarrollo de la actividad financiera, mediante el reconocimiento de su competencia para dirigir los ingresos y gastos del Estado, establecer su cuantía global por medio de una ley y, a través del Ministro encargado del Tesoro, gestionar los movimientos de fondos y los pagos autorizados por la ley, siendo controlado en su gestión financiera por la Comisión de Contabilidad nacional, elegida por el Senado. De este modo, la intervención del “Cuerpo legislativo” se limita a la discusión y aprobación de los proyectos de ley elaborados por el Gobierno en materia de ingresos y de gastos, en los exiguos términos en que el Texto le reconoce capacidad de intervención en la genérica función legislativa.

De hecho, más que de la posición del Gobierno, habría que hablar de la posición del Primer Cónsul, no sólo en el contexto general de la organización de los poderes y, específicamente en materia financiera, sino, incluso, en el estipendio que tienen establecido<sup>189</sup>, que traduce, como ha señalado V. Dussart una posición “claramente desigual” respecto de los otros, de manera que, afirma, “las finanzas de los Cónsules fueron la misma imagen del régimen”, hasta el punto de que “el restablecimiento progresivo de la lista civil siguió la evolución del Consulado hacia el Imperio”<sup>190</sup>.

Pero el restablecimiento de la paz interior y exterior del país incrementa la popularidad del Primer Cónsul que, por su parte, trata de extender y consolidar sus poderes. Con motivo de la lectura ante el Tribunado del Tratado de Amiens, el 5 de mayo de 1802, en virtud del cual se restablecía la paz con Inglaterra, y en connivencia con uno de sus más estrechos colaboradores, Cambacérès, Bonaparte discurre un plan para mantenerse como Cónsul vitalicio.

Así, aun cuando el Senado había votado el 8 de mayo de ese mismo año la prórroga del Gobierno encabezado por Bonaparte por diez años más, éste declara su intención de obtener su poder únicamente a través de la opinión popular, y el Consejo de Estado aprueba una resolución en virtud de la cual los ciudadanos serán consultados respecto al nombramiento de Napoleón Bonaparte como Cónsul vitalicio<sup>191</sup>.

El resultado del plebiscito es dado a conocer por el Senado el 2 de agosto de 1802, junto con la aprobación de un decreto por el que “el pueblo francés nombra y el Senado proclama Cónsul vitalicio a Bonaparte” (artículo 1)<sup>192</sup>. Sin embargo, este Decreto es completado el 4 de agosto de ese mismo año por un Senado-consulta que modifica sensiblemente la Constitución francesa de 1799.

En efecto, a través del Senado-consulta orgánico de 4 de agosto de 1802 que, en opinión de J. Godehot, aunque carezca de una Declaración de Derechos, constituye una “auténtica Constitución”<sup>193</sup> –de hecho, es conocida como Constitución del año X–, no se pretende tanto la modificación de la estructura de los órganos del Estado establecida en el Texto de 1799 cuanto el cambio de sus respectivos rangos, estableciendo entre ellos “una nueva jerarquía que pone de manifiesto los sentimientos que Bonaparte mantiene hacia cada uno de ellos”.

De este modo –haciendo desaparecer, incluso, el concepto de “Poder legislativo” que el Texto de 1799 había mantenido–, los Cónsules “pasan a ocupar la cabeza”, erigiéndose en “el poder supremo del Estado” y abandonando la derivación de su poder del Senado, en la medida en que la propuesta del segundo y del tercer Cónsul depende del Primer Cónsul<sup>194</sup>. En segundo término se encuentra ahora el Senado, que asume la función de dictar “senado-consultos” y “senado-consultos orgánicos”<sup>195</sup> y, en tercer término, el Consejo de Estado, que pierde su carácter de “órgano subalterno auxiliar de los Cónsules”. El “Cuerpo legislativo” ocupa el cuarto lugar en el orden de prelación que establece este Senado-consulta orgánico, estando compuesto ahora por representantes de los departamentos en proporción a la población (art. 69), si bien es convocado, reunido y prorrogado por el Gobierno (art. 75)<sup>196</sup>. Por último, se regula ahora en el Título VIII el Tribunado, dedicando el penúltimo Título (IX) a “La justicia y los tribunales” y el Título X, y último, al ejercicio del “Derecho de gracia”.

Por todo ello, no cabe duda de que este nuevo Texto, que deberá ser completado por los Senado-consultos de 30 de agosto de 1802 y de 20 de diciembre de 1803, “refuerza considerablemente los poderes del Primer Cónsul y tiene ya el aspecto de una constitución monárquica”. Así, el Primer Cónsul, designado ya con carácter vitalicio, tiene el “derecho de designar a su sucesor” mediante un documento secreto que únicamente será conocido tras su muerte (arts. 46 y 47), y puede ser asistido por “un Consejo privado”

compuesto por diez cónsules, diez Ministros, diez Senadores, diez Consejeros de Estado y diez Grandes Oficiales de la Legión de honor (art. 57).

En tal contexto, además de las atribuciones que le confería el Texto de 1799, corresponde al Primer Cónsul convocar y suspender al "Cuerpo legislativo", presidir el Senado, nombrar al Presidente del "Cuerpo legislativo" y a los Presidentes de las Asambleas cantonales y de los Colegios electorales. Asimismo, posee el derecho de disolver el Tribunado y el "Cuerpo legislativo" con el asentimiento del Senado, y está dotado del derecho de gracia.

Otra innovación importante del Texto de 1802, como afirma J. Godechot, es "el abandono de las «listas de notables», que nunca habían llegado a funcionar", y su sustitución por el "sistema censitario"<sup>197</sup>. Asimismo, se reducen las competencias del "Cuerpo legislativo", de modo que el Senado-consulta supone "una grave acentuación de su dependencia respecto del Gobierno". En efecto, privado de su "derecho de iniciativa, de su derecho de deliberación y de su derecho de enmienda", el "Cuerpo legislativo", afirma M. Deslandres, es "confinado a la audición de oradores que no forman parte de sus miembros y al voto de las disposiciones legislativas que le son presentadas"<sup>198</sup>. Por su parte, el Tribunado ve reducido el número de sus miembros, es dividido en Secciones y puede ser disuelto por el Senado (arts. 76 y 77).

Sin embargo, la reanudación de la guerra contra Inglaterra el 12 de mayo de 1803 supone, asimismo, el retorno "a la guerra secreta y a los complots contra el Primer Cónsul". De este modo, ante las sugerencias provenientes de diversos periódicos "solicitando" a Bonaparte el aseguramiento del futuro de Francia, "a través del establecimiento de su poder con carácter hereditario", el 3 de mayo de 1804 el Tribunado se pronuncia a favor de la proclamación de Bonaparte como "Emperador hereditario de los franceses", a la que se suma el Senado, presentando al "Consejo privado"<sup>199</sup> un proyecto de reforma del Texto de 1802, aprobado como Senado-consulta orgánico el 18 de mayo de 1804<sup>200</sup>.

Al margen de la proclamación de Bonaparte como "Emperador de los franceses", en el artículo primero, evocando, en opinión de J. Godechot, "a Augusto y Carlomagno", el Senado-consulta orgánico de 1804 no introduce excesivas modificaciones en la organización del Gobierno<sup>201</sup>. Ciertamente, los poderes del Jefe del Estado, ahora Emperador, fueron reforzados,

introduciéndose, por lo demás, todo un título dedicado a la "Familia imperial" (Título III), así como otros dedicados a la sucesión (Título II) y a la regencia (Título IV), e, incluso, a las "Grandes Dignidades del Imperio" (Título V) y a los "Grandes Oficiales del Imperio" (Título VI), atribuyéndosele en 1806 el "derecho de interpretar las leyes" y anulando, por lo demás, cualquier posibilidad de resistencia del "Cuerpo legislativo"<sup>202</sup>.

El Consejo de Estado, sin recuperar la preponderancia de tiempos pasados, ve incrementado el número de sus componentes y su organización se divide ahora en seis Secciones. El sistema electoral establecido por el Texto de 1802 se mantuvo. Aunque el Senado-consulta orgánico recoge la existencia del Tribunado, éste será suprimido en 1807 por el Senado-consulta de 19 de Agosto<sup>203</sup>.

Por lo que respecta al Senado, se refuerza su dependencia del Emperador, hasta el extremo de que éste puede, después de haber oído al Consejo de Estado, hacer promulgar una ley respecto de la cual el Senado haya emitido una opinión contraria (arts. 71 y 72)<sup>204</sup>. Como novedad más importante, se crean dos Comisiones encargadas de hacer respetar "la libertad individual" y "la libertad de prensa", respectivamente<sup>205</sup>. El control de la constitucionalidad de las leyes por el Senado es precisado, pudiendo oponerse a la aprobación de una ley "no sólo por la vaga razón de «inconstitucionalidad», sino también si tiende a «restablecer el régimen feudal», si contradice la legislación de bienes nacionales, si atenta contra la dignidad imperial o a las prerrogativas del Senado" (art. 70).

De este modo, afirma J. Godechot, el Texto de 1804 —conocido como Constitución del año XII— instaura en Francia "un régimen dictatorial y militar" que, de hecho, "es más absolutista de lo que jamás fue el régimen monárquico de Luis XIV"<sup>206</sup>.

En este contexto, el "excelente" sistema de impuestos directos creados por el Directorio apenas será modificado durante el Imperio, permaneciendo en sus líneas esenciales hasta 1814. Por el contrario, los impuestos indirectos, anteriormente mal organizados, fueron reforzados y aumentados por el gobierno consular e imperial. Sin embargo, en opinión de J. Godechot, los aspectos "más originales de la obra financiera de Napoleón fueron, de un lado, la creación de una sólida administración financiera, que únicamente existía en estado embrionario en 1799, y, de otro, su concepción del crédito del Estado"<sup>207</sup>.



De ahí que se haya podido considerar que la poderosa Administración que la Revolución, "pese a sus bases abstractas teóricas, intrínsecamente postulaba", surgió precisamente con los gobiernos napoleónicos<sup>208</sup>, así como que, junto a la "Constitución política", como afirma E. García de Enterría, Francia tiene una "Constitución administrativa, que ha permanecido inalterada desde Napoleón, haciendo así superficiales los constantes cambios de aquélla"<sup>209</sup>. Una "Constitución administrativa permanente" que se ha mantenido "siempre en pie entre las ruinas de las constituciones napoleónicas"<sup>210</sup>, siendo el Consejo de Estado la "piedra clave" de la autonomía jurídica de la Administración, que "hacía posible el funcionamiento (...) del sistema de la separación de poderes"<sup>211</sup>, hasta el extremo de haber dado lugar al "sistema ministerial moderno" que "todos los países sin excepción han de copiar más tarde"<sup>212</sup>.

Desde luego, entre las "Grandes Dignidades del Imperio" se encuentra el "Architrésorier", a quien el artículo 42 atribuye múltiples funciones en relación con las finanzas públicas, algunas de las cuales revelan un grado de detalle y organización muy elaborados de las mismas, pero todas dependientes, en última instancia, del Emperador. Así, se establece que el "Architrésorier" estará presente en el trabajo anual en el que los Ministros de finanzas y del tesoro público "rendirán cuentas al Emperador de los ingresos y gastos del Estado"; que las cuentas de ingresos y gastos anuales, antes de ser presentadas al Emperador, tendrán que contar con su "visto bueno"; que cada tres meses ha de recibir cuenta de los trabajos de la contabilidad nacional; que ha de decretar todos los años el "Gran-libro de la Deuda pública"; que recibe el juramento de los miembros de la contabilidad nacional, de las administraciones de finanzas y de los principales agentes del tesoro público, etc.<sup>213</sup>.

Por otro lado, los impuestos directos, que habían constituido hasta ese momento la fuente más importante de recursos del Estado, fueron reducidos, por entender que constituían una carga excesiva para los contribuyentes, aunque los "suplementos", destinados a los gastos municipales, se incrementaron.

Así, los impuestos locales se dedicaron al sostenimiento de los gastos departamentales. A los gastos fijos —que no dejaron de incrementarse—, se destinaron los "suplementos fijos", establecidos por la ley, mediante una diferenciación entre los distintos Departamentos, mientras que los gastos variables se mantuvieron a través de los "suplementos variables". En todo

caso, ambos tipos de gastos se integraban en el "presupuesto departamental", que debía ser aprobado por el Ministro del Interior, quien tenía, asimismo, la capacidad de recortarlos<sup>214</sup>.

Sin embargo, a pesar de la "racionalización financiera" introducida, los Presupuestos del Imperio fueron, en opinión de J. Godechot, la mayoría de las veces, deficitarios. Además, a pesar de las "disposiciones constitucionales", lo cierto es que nunca "fue votado ni observado un Presupuesto regular", de tal modo que si bien la cuantía de los ingresos puede ser conocida con cierta aproximación, "se ignora la cifra de los gastos, pues fueron aprobados mediante leyes parciales, a menudo modificadas, y rara vez cumplidas", sin que pueda afirmarse la existencia de "leyes anuales de gastos"<sup>215</sup>, de tal modo que, en última instancia, no es posible hablar de "Presupuestos" durante el Imperio napoleónico.

Por lo que se refiere a la Administración financiera, colocando a un técnico a la cabeza de la administración de las finanzas, Gaudin, que permanecerá en su cargo hasta 1814, el problema de la recaudación de los impuestos directos se perfeccionará a través de la especialización de los funcionarios encargados de este cometido. La aprobación de la Ley de 24 de noviembre de 1799 suprime la "agencia de impuestos directos" y crea, en cada Departamento, una "dirección de recaudación de impuestos directos", integrada por un director, un inspector y un grupo de controladores<sup>216</sup>.

De este modo, un cuerpo de funcionarios sustituye a los agentes elegidos por los contribuyentes y a los comisarios cantonales que, "absorbidos por sus funciones esencialmente políticas, no habían podido dedicar a los impuestos más que una parte muy reducida de su actividad". Sin embargo, la innovación más importante fue la de solicitar a los recaudadores generales "una «fianza»" que garantizara la obligación de éstos de ingresar mensualmente los fondos recaudados. De hecho, el sistema de las "fianzas" resulta tan efectivo para el Gobierno que se extiende "a todos los funcionarios de finanzas", así como a notarios, abogados, ujieres, agentes de cambio, etc., a través de las Leyes de 26 de febrero y de 18 de marzo de 1801.

Finalmente, la administración de los impuestos directos se completó a través de la institución de los "recaudadores", que venían a sustituir a los "preceptores ocasionales" de los impuestos directos, cuyo nombramiento se basaba, afirma J. Godechot, más en el criterio de la "honestidad" que en el de la "capacidad"<sup>217</sup>.

Por su parte, la administración de los impuestos indirectos, fuertemente organizada desde el Directorio, es reforzada con un aumento del personal y, al mismo tiempo, de los impuestos, que pasan a ser recaudados sobre el alcohol, el tabaco, los carruajes públicos, etc.

La organización del Tesoro sufrió también cambios importantes y, a través de la Ley de 21 de enero de 1800, se estableció una "Dirección general del Tesoro", subordinada al Ministerio de Finanzas. Al Ministro del Tesoro (denominado también Director General del Tesoro) correspondía el aseguramiento de los ingresos y la ordenación de los movimientos de fondos y de los pagos, debiendo controlar que éstos últimos únicamente se realizaran "en virtud de una ley, de un reglamento gubernamental, o de un mandato firmado por un Ministro". Asimismo, las cuentas detalladas de cada Ministerio, firmadas y certificadas por él, fueron regularmente publicadas de 1800 a 1815.

Bajo la autoridad del Director General o Ministro del Tesoro, se colocó un "administrador", cargo que ocupó el Barón Louis —posteriormente, Ministro de Luis XVIII—, quien introdujo la contabilidad "por partida doble" en la administración del Tesoro.

Asimismo, afirma J. Godechot que la "oficina de contabilidad nacional", que había demostrado una "eficacia mediocre", y que había sido sustituida por una "Comisión de contabilidad nacional", cuyo funcionamiento tampoco resultó satisfactorio, fue suprimida, creándose, mediante la Ley de 16 de septiembre de 1807, un "Tribunal de Cuentas", compuesto por "un Presidente Primero (que fue Barbé-Marbois), tres Presidentes, 18 maestros de cuentas y 80 consejeros referendarios". Este Tribunal debía "verificar las cuentas", aunque esta función era desarrollada "sin analizar la legalidad de los gastos", ya que, según se afirmaba, su cometido no era "juzgar al Gobierno"<sup>218</sup>.

De este modo, el proceso de progresiva concentración del poder en manos de Napoleón resulta paralelo al desarrollo de una Administración financiera que busca la mayor eficacia posible en la recaudación de los impuestos. En este contexto, el "principio de legalidad financiera" tiene una significación meramente formal, como consecuencia de la ausencia de una separación efectiva de poderes, pero, además, el Ejecutivo incumplió reiterada e impunemente las leyes de gastos, cuando existieron.

En este sentido, R. Stourm señala como testimonio del grado de incumplimiento de estas leyes de gastos el Informe presentado por J-B. Say

ante el Tribunalado, donde "este ilustre economista escribía: «Hasta ahora únicamente se ha funcionado mediante créditos provisionales en conjunto, debido a que los acontecimientos hacían casi imposible la determinación de los gastos ordinarios. Esta vez, todavía, excepcional y transitoriamente, no se han podido reunir los elementos de una previsión detallada. Pero este sistema es contrario al régimen constitucional, al crédito del Estado, y al establecimiento del orden en nuestras finanzas»". Un Informe que, por orden del Primer Cónsul, fue retirado y no se imprimió<sup>219</sup>.

En efecto, la significación y los caracteres de los Presupuestos adoptados bajo los gobiernos napoleónicos distan mucho de corresponderse con aquellos que habían sido formulados como propios del Presupuesto en "la constitución inglesa del siglo XVIII", de ahí que pueda afirmarse, como hace L. Trotabas, que llegamos a 1814 sin que en Francia se haya conocido nunca "un auténtico Presupuesto"<sup>220</sup>. Efectivamente, estamos ante documentos únicos, cuando existieron, que recogían los ingresos y los gastos públicos, y que, incluso, necesitaban formalmente la "forma de ley", pero no ante un "principio de legalidad financiera" atribuido a Asambleas representativas ni ante un Presupuesto propio de un "Estado constitucional".

Sin embargo, no cabe duda de la trascendencia que Napoleón otorgaba a los Presupuestos como un instrumento fundamental en su forma de gobernar, como lo muestra el hecho de que los incorpore en documentos para los que pretende una relevancia "constitucional", inicialmente a través de la figura del "Presupuesto departamental" —durante el Imperio, a través del Senado-consulta orgánico de 1804, como documento donde se contenían los gastos (fijos o variables) de los Departamentos, que debía ser aprobado por el Ministro del Interior—, y, posteriormente, bajo la denominación de "Presupuesto General del Estado" —en el "Acta Adicional"—, con las características que más adelante serán desarrolladas.

Porque tampoco resulta discutible que precisamente a lo largo de los diferentes gobiernos napoleónicos, la articulación del principio de separación de poderes que se desarrolla no puede estimarse como propia de ninguna de las posibles formas del "gobierno constitucional", de modo que, en la misma medida en que éste no es respetado, el "principio de legalidad financiera" no sólo resulta debilitado, sino, más bien, eliminado, al atribuir al Ejecutivo y, en concreto, a quien lo encarna, la capacidad de establecer los ingresos y gastos públicos, aunque se mantenga la exigencia de la forma de ley para la

exacción de aquellos e, incluso, para estos últimos, si bien a través de "leyes parciales".

En definitiva, la concurrencia de los caracteres que definen al "gobierno constitucional" y la propia existencia del principio de separación de poderes, en uno u otro sentido, a lo largo de los distintos ensayos desarrollados durante el período revolucionario, mantendrá una relación directa con el grado de vigencia del "principio de legalidad financiera".

Un principio de separación de poderes que no resulta claramente establecido en las Cartas de la "Monarquía constitucional" francesa, pero que tampoco es abiertamente rechazado, lo que explica que el Presupuesto pueda desarrollar la significación política que tiene en un "régimen parlamentario", convirtiéndose en un instrumento fundamental para la implantación y el desarrollo del mismo "régimen político", y contribuyendo a explicar, de este modo, esa "paradoja", subrayada por J. R. Montero Gibert y J. García Morillo, en el sentido de que en los países continentales, "la falta de tradición y la ausencia de antecedentes fueron suplidas con la importación de los esquemas doctrinales, que, paradójicamente, dieron sus primeros frutos prácticos en períodos políticos de monarquías limitadas y al margen de cualquier regulación jurídico-constitucional", como ocurrió en Francia con la Carta de 1814 y en España bajo la vigencia del Estatuto Real de 1834<sup>221</sup>.

De hecho, habrá que esperar hasta la Constitución belga de 1831 —un Texto directamente inspirado en la experiencia de la "Monarquía constitucional" francesa de julio—, para encontrar constitucionalizado, por primera vez, el Presupuesto, en un Texto que, aun recogiendo las características propias de la organización política e institucional de una "Monarquía constitucional", limita los poderes del Rey a los establecidos por la Constitución y afirma que la soberanía reside en la Nación.

## Notas

- 1 SIEYÈS: "¿Qué es el Tercer estado?". "Introducción" de F. Ayala. Madrid: Aguilar, 1973, págs. 65-66.
- 2 SIEYÈS: "¿Qué es el Tercer estado?". *Op. cit.*, págs. 66-67.
- 3 SIEYÈS: "¿Qué es el Tercer estado?". *Op. cit.*, págs. 64-65, nota 6.
- 4 SIEYÈS: "¿Qué es el Tercer estado?". *Op. cit.*, págs. 67-68.
- 5 SIEYÈS: "¿Qué es el Tercer estado?". *Op. cit.*, pág. 69.
- 6 SIEYÈS: "¿Qué es el Tercer estado?". *Op. cit.*, pág. 73.
- 7 SIEYÈS: "¿Qué es el Tercer estado?". *Op. cit.*, pág. 76.
- 8 SIEYÈS: "¿Qué es el Tercer estado?". *Op. cit.*, págs. 83-84.
- 9 SIEYÈS: "¿Qué es el Tercer estado?". *Op. cit.*, págs. 76-77.
- 10 SIEYÈS: "¿Qué es el Tercer estado?". *Op. cit.*, pág. 78.
- 11 SIEYÈS: "¿Qué es el Tercer estado?". *Op. cit.*, págs. 56.
- 12 SIEYÈS: "¿Qué es el Tercer estado?". *Op. cit.*, pág. 55.
- 13 SIEYÈS: "¿Qué es el Tercer estado?". *Op. cit.*, págs. 56-58.
- 14 SIEYÈS: "¿Qué es el Tercer estado?". *Op. cit.*, págs. 58-59.
- 15 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier: "De la fin de l'Ancien Regime a la chute de l'Empire (1789-1815)". París: Recueil Sirey, 1933, pág. 49.
- 16 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. *Op. cit.*, págs. 68-69.
- 17 SOBOUL, A.: "La Révolution française". París: Presses Universitaires de France, 1965, pág. 23.
- 18 DÍAZ, E.: "La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano en la Revolución francesa". Cuadernos para el Diálogo, número extraordinario: "Democracia y Derechos humanos". Madrid. Diciembre, 1968, pág. 40.  
En su opinión, entre los antecedentes más inmediatos de la Revolución se encontraría la propuesta efectuada en 1787 por el Gobierno a la "Asamblea de Notables (aristócratas)" de un proyecto del Ministro Calonne por el que se pretendía implantar "un tipo de subvención territorial que habría de recaer sin excepción sobre todos los propietarios de tierras, con objeto de lograr un reparto más equitativo de las cargas públicas y, a la vez, un considerable aumento en los ingresos del erario público".  
No obstante, el 22 de febrero de ese año se reúne la "Asamblea de Notables", que rechaza totalmente el proyecto. Como consecuencia de ello, Calonne se retira y es sustituido por Lomène de Brienne, que tampoco logra imponer sus propósitos "moderadamente reformadores", viéndose obligado a dimitir el 25 de agosto de 1788. Antes, en "pleno proceso de desintegración", como lo califica E. Díaz, Luis XVI había promulgado un edicto convocando los Estados Generales, que se abrirían en Versalles el 5 de mayo de 1789 (*Op. cit.*, pág. 40).
- 19 SOBOUL, A.: "La Révolution française". *Op. cit.*, págs. 30-31.

- 20 DÍAZ, E.: "La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano en la Revolución francesa". *Op. cit.*, pág. 40.
- 21 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 33.
- 22 DÍAZ, E.: "Estado de Derecho y sociedad democrática". Madrid: Taurus, 1986, pág. 28.
- 23 PHILIP, L.: "Finances Publiques". Tome I: "Les problèmes généraux des Finances publiques et le budget". *Op. cit.*, págs. 64-65.
- No obstante, en opinión de J.-P. LASSALE, el artículo 14 de la Declaración francesa de 1789 posee una "significación política limitada", por cuanto si bien constituye "el origen del poder político de las asambleas y contribuye a sentar las bases del régimen representativo, por sí mismo no puede justificar la pretensión de las asambleas de ejercer o participar en el poder político" ("Le Parlement et l'autorisation des dépenses publiques". *Op. cit.*, pág. 580).
- 24 LOEWENSTEIN, K.: "Teoría de la Constitución". *Op. cit.*, pág. 8.
- 25 POSADA, A.: "Estudio Preliminar". En JELLINEK G.: "La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano". *Op. cit.*, págs. 37-38.
- 26 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. *Op. cit.*, págs. 38-42.
- 27 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, págs. 33-34.
- 28 CARRE DE MALBERG, R.: "La loi, expression de la volonté générale". París: Económica, 1984, págs. 77-79.
- 29 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 38.
- Concretamente, a los representantes se les exige el pronunciamiento "conjunto, en nombre del pueblo francés, del juramento de vivir libres o morir" e, individualmente, el juramento de *mantener con todo su poder la Constitución del reino, decretada por la Asamblea nacional constituyente, en los años 1789, 1790 y 1791; no proponer ni consentir, durante la Legislatura, nada que pueda atentar contra ella, y ser en todo fieles a la Nación, a la ley y al rey*" (Título III, Capítulo I, sección V, artículo 6). Por su parte, el juramento que debe prestar el Monarca consiste en declarar su "fidelidad a la Nación y a la ley, de emplear todo el poder que le es delegado, para el mantenimiento de la Constitución decretada por la Asamblea nacional constituyente, en los años 1789, 1790 y 1791, y hacer ejecutar las leyes" (Título III, Capítulo II, Sección primera, artículo 4) (GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 44).
- 30 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 39.
- 31 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 44.
- 32 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 58.
- 33 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 50.
- 34 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 53.
- 35 Esta facultad del Monarca fue objeto de los más extensos y polémicos debates en la fase constituyente, donde fue "ardientemente combatida" desde el 31 de agosto al 11 de septiembre de 1789. A su estela se formaron en la Asamblea constituyente tres líneas básicas que hacían referencia no sólo a la aceptación o no del reconocimiento constitucional del veto real sino también, con carácter general —en relación con la posición

- anterior del Monarca—, a la introducción de reformas en este sentido en el texto constitucional, así como al grado de las mismas.
- De este modo, de un lado se encontraban los "partidarios del veto absoluto" que eran, animismo, "adversarios de las reformas"; de otro, aquellos que defendían el "veto suspensivo" y que estaban a favor de "reformas moderadas" y, por último, los "adversarios a todo veto", que eran los "partidarios de reformas radicales", pues, en último término, afirma M. DESLANDRES, la cuestión del veto real "determinaba la suerte de la Revolución", ya que el veto "permitía al Rey detener todas las reformas y le devolvía toda su autoridad" ("Histoire Constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. *Op. cit.*, págs. 102-106).
- 36 CARRE DE MALBERG, R.: "La loi, expression de la volonté générale". *Op. cit.*, págs. 18-19.
- 37 CARRE DE MALBERG, R.: "La loi, expression de la volonté générale". *Op. cit.*, págs. 19-21.
- 38 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 44.
- 39 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 49.
- 40 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. *Op. cit.*, págs. 93-94.
- 41 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 39.
- 42 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 44.
- 43 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 57.
- 44 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 44.
- 45 DESLANDRES, M.: "Histoire Constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. *Op. cit.*, págs. 98-99.
- De ahí que, ante el temor a que el Monarca pudiera utilizar su prestigio para que fueran votadas leyes contra la voluntad de la Asamblea, el Texto constitucional prescriba de modo expreso que un proyecto de ley, para poder ser votado, requiere "ser objeto de tres lecturas, con ocho días de intervalo" (Título III, Capítulo III, sección segunda, artículo 4) (GODECHOT, J.: "Les Institutions de la France sous la Révolution et l'Empire". París: Presses Universitaires de France, 1951, pág. 80).
- 46 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 64.
- 47 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 45.
- 48 STOURM, R.: "Cours de finances. Le Budget". *Op. cit.*, pág. 42.
- 49 Para este autor, comprendía "las cantidades y los bienes" que se concedían al Rey durante su reinado "para sostener su majestad, aumentar su poder y dotar al soberano de medios para promocionar las artes" (DUSSART, V.: "L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels". *Op. cit.*, pág. 86).
- 50 El ejercicio del derecho de veto por parte del Monarca era expresado a través de la fórmula "Le roi examinera". En efecto, como señala el artículo 3 de la sección tercera, Capítulo III, Título III: "El consentimiento del Rey se expresará para cada Decreto por esta fórmula firmada por el Rey: *el Rey consiente y lo hará ejecutar*". El rechazo suspensivo se expresará por ésta: *El Rey examinará*" (GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 53).

51 DESLANDRES, M.: "Histoire Constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. *Op. cit.*, pág. 100.

52 CARRE DE MALBERG, R.: "La loi, expression de la volonté générale". *Op. cit.*, pág. 18.

53 BLANCO VALDÉS, R. L.: "Los dos grandes modelos del constitucionalismo: la Constitución y su valor". *Op. cit.*, pág. 65.

54 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 34.

55 CARRE DE MALBERG, R.: "La loi, expression de la volonté générale". París: Economica, 1984, pág. 17.

56 BLANCO VALDÉS, R. L.: "El valor de la Constitución". Madrid: Alianza editorial, 1994, págs. 217-218.

En este sentido, afirma, el reconocimiento de que la ley era "expresión de la voluntad general", en el artículo 6 de la Declaración de Derechos francesa, supuso la afirmación de "un dogma que sus sucesores del 93 y del 95 reafirmarían sin modificaciones sustanciales", al tiempo que recogían "una de las fundamentales ideas conformadoras de la filosofía política rousseauiana", aunque transformándola e, incluso, en su opinión, "podría decirse, en cierto sentido, traicionándola para ponerla al servicio de las particulares concepciones e intereses del movimiento revolucionario liberal" ("El valor de la Constitución". *Op. cit.*, pág. 216).

57 BLANCO VALDÉS, R. L.: "El valor de la Constitución". *Op. cit.*, pág. 220.

En virtud de tales características, este concepto de Ley se contraponen al concepto de Ley definida como una simple forma o instrumento de producción del Derecho, concepto que, en opinión de M. BASTID, se recoge en la obra de F. Suárez, donde la Ley es entendida como un precepto "justo", "estable" y "suficientemente promulgado", impuesto por "aquel que detenta el poder político" ("Naissance de la Loi moderne. La pensée de la Loi de saint Thomas à Suárez". París: Presses Universitaires de France, 1990, págs. 305-332).

58 OTTO, I. De: "Derecho constitucional. Sistema de fuentes". Barcelona: Ariel, 1995, pág. 136.

59 VEGA, P. De: "La reforma de la Constitución y la problemática del poder constituyente". *Op. cit.*, págs. 42-45.

No obstante, la Constitución francesa de 1791 –al igual que la Constitución francesa de 1795– pretendió tener un valor "supralegal", ya sea estableciendo límites al legislador a través del reconocimiento de "Disposiciones fundamentales garantizadas por la Constitución" (Título I, de la Constitución de 1791) –respecto de las cuales no podría ser aprobada ninguna ley "que produzca agravio o ponga en peligro el ejercicio de los derechos naturales y civiles consignados en el presente título"–, o bien a través de la atribución a un órgano legislativo especial –Asamblea de Revisión– de la reforma del Texto constitucional, junto a la declaración de que ninguno de los poderes establecidos en la Constitución "tiene el derecho de modificarla ni total ni parcialmente, salvo las reformas que puedan y sean hechas por la vía de la revisión, de conformidad con las disposiciones del presente Título VII" (artículo 8 de la Constitución de 1791).

De este modo, afirma R. L. BLANCO VALDÉS, la concepción de la Constitución por los constituyentes revolucionarios se basaba en su consideración como "la carta fundamental

de un nuevo orden político y social –el orden liberal–, un orden que debería ser defendido contra cualquier tentación de retroceso" y, en este sentido, "llevaba implícita", a su juicio, "una concepción que distinguía entre poder constituyente y poderes constituidos y, por tanto, entre la Constitución, como producto normativo del primero y la ley, como emanación del poder constituido residente en la Asamblea Nacional" ("El valor de la Constitución. *Op. cit.*, pág. 258). Por este motivo puede entenderse, afirma, que "los constituyentes del período revolucionario fueron conscientes de las diferencias entre la naturaleza formal de la Constitución, en tanto que emanación del poder constituyente, y de las leyes, como producto derivado del ejercicio de un poder constituido". El hecho de que "no llegaran a obtener las consecuencias últimas que, desde el punto de vista jurídico-constitucional, podrían o, incluso, deberían derivarse de la constatación de aquella diferenciación no debe, sin embargo, llevarnos a concluir que la problemática de la supremacía y, por lo tanto, de la «defensa de la Constitución», fuera ajena al movimiento constitucional que se inicia en 1789" (*Op. cit.*, pág. 260).

60 GARRORENA MORALES, A.: "El lugar de la ley en la Constitución española". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1980, pág. 22.

61 CARRE DE MALBERG, R.: "La loi, expression de la volonté générale". *Op. cit.*, págs. 67-68.

62 GARRORENA MORALES, A.: "El lugar de la ley en la Constitución española". *Op. cit.*, págs. 22-23.

63 GARRORENA MORALES, A.: "El lugar de la ley en la Constitución española". *Op. cit.*, pág. 23.

64 GARRORENA MORALES, A.: "El lugar de la ley en la Constitución española". *Op. cit.*, pág. 25.

65 CARRE DE MALBERG, R.: "La loi, expression de la volonté générale". *Op. cit.*, pág. 38.

66 CARRE DE MALBERG, R.: "La loi, expression de la volonté générale". *Op. cit.*, pág. 23.

67 GARRORENA MORALES, A.: "El lugar de la ley en la Constitución española". *Op. cit.*, págs. 23-24.

En este sentido, afirmaba R. CARRE DE MALBERG que la técnica de la habilitación previa del Poder legislativo al ejecutivo por medio de la ley, convierte a la norma legal en "fuente generadora" de la actuación de éste último, en la medida en que su actuación ha sido legitimada y posibilitada con carácter previo a través de la ley de habilitación. De este modo, afirma, se alcanza una concepción semejante a la sostenida por los partidarios de la "Stufentheorie" (Kelsen, Merkl, y el resto de la escuela vienesa), para quienes la actividad del Estado y, especialmente, "su poder de creación del Derecho, se ejerce por grados". Porque, en su opinión, la relación establecida con el Poder ejecutivo a través de la técnica de la habilitación legal, supone una gradación en dos tiempos, una intervención primera del legislador "para ordenar o autorizar el acto" y, posteriormente, la intervención del Ejecutivo que "lo cumple", siendo el acto "el resultado" de ambas operaciones sucesivas y, en este sentido, constituye, a la vez, "un acto del poder ejecutivo y un acto legal" ("La loi, expression de la volonté générale". *Op. cit.*, págs. 33-34).

En todo caso, la habilitación al Ejecutivo no supone su conversión en "igual al Parlamento", en el sentido de que pueda sustituirlo, pues carecerá de la "cualidad" en

virtud de la cual el Parlamento representa a la nación, "cualidad que ninguna delegación le podrá hacer adquirir", y sin la cual el Ejecutivo no puede formular "la voluntad general, es decir, realizar una función legislativa". De este modo, en su opinión, el reglamento dictado por el Ejecutivo a partir de una habilitación legal, no constituye una manifestación de la voluntad de la nación, sino el mero cumplimiento de una "función de ejecución de la voluntad general, tal como ha sido manifestada en la ley de habilitación" ("La loi, expression de la volonté générale". *Op. cit.*, págs. 76-77).

<sup>68</sup> GARRORENA MORALES, A.: "El lugar de la ley en la Constitución española". *Op. cit.*, pág. 24.

<sup>69</sup> OTTO, I. de: "Derecho Constitucional. Sistema de fuentes". *Op. cit.*, pág. 221.

<sup>70</sup> SÁNCHEZ AGESTA, L.: "Poder ejecutivo y división de poderes". *Op. cit.*, pág. 14.

<sup>71</sup> LAVAUX, Ph.: "Le parlementarisme". *Op. cit.*, pág. 15.

<sup>72</sup> DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. *Op. cit.*, pág. 137.

<sup>73</sup> SÁNCHEZ AGESTA, L.: "Poder ejecutivo y división de poderes". *Op. cit.*, pág. 15.

<sup>74</sup> PHILIP, L.: "Finances Publiques". Tomo I: "Les problèmes généraux des finances publiques et le budget". *Op. cit.*, pág. 65.

<sup>75</sup> DESLANDRES, M.: "Histoire Constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier: *Op. cit.*, pág. 125.

<sup>76</sup> STOURM, R.: "Cours de finances. Le Budget". *Op. cit.*, pág. 43.

La ausencia de un "consentimiento" programado de los gastos públicos por la Asamblea aparece confirmada, afirma, en el Decreto de gastos de 1791, cuando ésta se reserva -atendiendo a su solicitud en cada ocasión-, "apreciar y autorizar los gastos considerados necesarios" (*Op. cit.*, nota 1, pág. 43).

<sup>77</sup> STOURM: "Cours de finances. Le Budget". *Op. cit.*, págs. 44-45.

<sup>78</sup> PHILIP, L.: "Finances publiques". Tomo I: "Les problèmes généraux des finances publiques et le budget". *Op. cit.*, pág. 65.

<sup>79</sup> TROTABAS, L. y COTTERET, J.-M.: "Finances Publiques". *Op. cit.*, pág. 30.

<sup>80</sup> GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 68.

Entre los caracteres más destacados del Texto constitucional de 1793 se ha afirmado que se encuentra la "profundización democrática" que supone la participación de los ciudadanos "en el gobierno", pudiendo constatarse, asimismo, una cierta "hostilidad" al liberalismo, que había triunfado en la Constitución de 1791.

En este sentido, el carácter "menos liberal" de la Constitución francesa de 1793 se manifestaría en el reconocimiento de una "constante intervención del Estado" para alcanzar, a través de las reformas sociales, el bienestar que constituye el fin estatal. De este modo, se garantizan determinados "derechos sociales", de donde deriva, a juicio de J. GODECHOT, como principal mérito de la Constitución francesa de 1793, el "haber planteado oficialmente y por primera vez ante el mundo, los grandes problemas de la democracia social" ("Les Institutions de la France sous la Révolution et l'Empire". *Op. cit.*, pág. 289).

Por su parte, E. FORSTHOFF afirma que en los propios orígenes del Estado de Derecho es posible encontrar "los intentos de conferir al Estado de Derecho contenidos sociales, es decir, de otorgar un soporte constitucional a la fraternité al lado de la liberté y égalité", como es el caso de la previsión contenida en el proyecto de Constitución girondina, donde se proclamaba, en el número 24 de los derechos fundamentales, que "Los socorros públicos constituyen una deuda sagrada de la sociedad, y corresponde a la Ley determinar su entendimiento y aplicación". En términos similares es recogida en el artículo 21 de la Constitución de 1793. Sin embargo, en opinión del autor precitado, tales consagraciones no poseen más que un carácter programático que, al igual que el "catálogo moralizante" de las "obligaciones fundamentales" que posteriormente reconoce la Constitución de 1795, no tiene ninguna otra consecuencia ("Concepto y esencia del Estado social de Derecho". En ABENDROTH, W.; FORSTHOFF, W y DOEHRING, K.: "El Estado social". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986, págs. 74-75).

<sup>81</sup> A título de ejemplo puede mencionarse a K. LOEWENSTEIN, quien considera que esta forma de gobierno hizo su primera aparición, de modo "accidental", con el Parlamento Largo en Inglaterra (1640-1649) y, por primera vez, "de manera consciente", como "auténtico tipo de gobierno" de la democracia constitucional, en la Constitución francesa de 1793, desde donde se le conoce comúnmente como "gobierno convencional". Además de Francia, el gobierno de asamblea se adoptó en la Constitución suiza de 1848, completamente revisada en 1874, donde aparece como una versión con características propias que recibirá el nombre de "gobierno directorial" ("Teoría de la Constitución". *Op. cit.*, págs. 97-103), como consecuencia de la consideración del Gobierno como "un órgano colectivo, un directorio", siendo posible remontar su origen "a la Constitución directorial francesa de 1795". En todo caso, en su configuración posterior a la reforma de 1874, en el régimen directorial suizo -que ha perdido todas sus similitudes con el "modelo clásico de la Revolución francesa"-, ocupa un lugar esencial la Asamblea Federal que, integrada por dos Cámaras, es el "detentador del poder supremo" de la Confederación, según el artículo 71 de la Constitución, mientras el Consejo Federal está constituido por un grupo de siete personas, elegidas por ambas Cámaras para un período de cuatro años, siendo configurado como un "agente subordinado del Parlamento" (*Op. cit.*, págs. 141-145).

En la actualidad, desde la perspectiva de la relación de confianza establecida entre Ejecutivo y Legislativo, M. F. MASSÓ subraya la "forma de gobierno directorial" como aquella que carece de instrumentos tales como la investidura y el voto de censura al Gobierno, en tanto el Consejo Federal -que "es también jefe del Estado en forma colegial"-, es elegido por el Parlamento pero es "políticamente irresponsable" ("Las formas de gobierno contemporáneas". En LÓPEZ GARRIDO, D.; MASSÓ GARROTE, M. F., y PEGORARO, L.: "Nuevo Derecho constitucional comparado". *Op. cit.*, págs. 212-214).

<sup>82</sup> DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. *Op. cit.*, pág. 196.

<sup>83</sup> MAUTOUCHET, P.: "Le Gouvernement Révolutionnaire (10 Août 1792-4 Brumaire an IV)". París: Edouard Cornely et Cie. Editeurs, 1912, pág. 144.

- 84 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. *Op. cit.*, págs. 198-199.
- 85 Posteriormente, el 4 de diciembre, la Convención aprueba un decreto por el cual "quien propusiera o intentara establecer en Francia la monarquía, o cualquier otro poder que atente contra la soberanía del pueblo, bajo cualquier denominación, será condenado a muerte" (DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. *Op. cit.*, pág. 216).
- 86 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. *Op. cit.*, págs. 208-209.
- 87 Aunque el conflicto con el Rey había supuesto un acercamiento entre ambos, en el seno de la Convención, los girondinos mantienen una "guerra a muerte" como consecuencia de las grandes divergencias ambientales y temperamentales que los separan de los jacobinos, a pesar de compartir el "espíritu revolucionario". Porque, como afirma M. DESLANDRES, los "girondinos pertenecen al mundo de la burguesía", los "jacobinos pertenecen al pueblo"; los primeros "se habían acercado al Rey, lo habían conducido, los segundos le habían sido irremediamente hostiles"; los primeros "habían declarado la guerra, los segundos la habían combatido", los primeros son contrarios "a París, a la Comuna insurreccional, al populacho parisino, al 10 de agosto, a las masacres de septiembre; los segundos, que aman la fuerza, se apoyan en París, la Comuna, los arrabales y no censuran sus propios crímenes" ("Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. *Op. cit.*, pág. 210).
- 88 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. *Op. cit.*, pág. 215.
- 89 MAUTOUCHET, P.: "Le Gouvernement Révolutionnaire (10 août 1792-4 Brumaire an IV)". *Op. cit.*, pág. 8.
- 90 VERPEAUX, M.: "Le droit parlementaire sous la Convention: traditions et particularités". *Revue française de Droit constitutionnel*, nº 7, 1991, pág. 424.
- 91 Según la definición dada por Robespierre y citada por G. LABICA, mientras el "motor del gobierno popular durante la paz es la virtud, el motor del gobierno popular durante la revolución es, al mismo tiempo, la virtud y el terror: la virtud, sin la cual el terror es funesto; el terror, sin el cual la virtud es ineficaz". Porque el terror, afirma, "no es otra cosa que la justicia pronta, severa e inflexible; y por lo tanto es una emanación de la virtud", de tal modo que el "gobierno de la revolución" se define como "el despotismo de la libertad contra la tiranía" (LABICA, G.: "Robespierre. Une politique de la philosophie". París: Presses Universitaires de France, 1990, págs. 82-83).
- A través del "terror", afirma R. MÁIZ, "la Convención, depurada de sus «excrecencias» revolucionarias, devenía en el imaginario jacobino, una nueva forma de representación popular, esta vez legítima, por cuanto representaría, ahora sí, los «verdaderos intereses del pueblo». Para tal fin, afirma, la "centralización revolucionaria" acabaría con el "protagonismo de las Asambleas Primarias, de los Comités, las Comunas y los Departamentos", bajo la acusación de un "federalismo" que era considerado "destructor de la unidad del pueblo, eliminándose así, finalmente, todo vestigio de «democracia directa»"

- ("Las teorías de la democracia en la Revolución francesa". *Política y Sociedad*, nº 6-7, 1990, págs. 72-73)
- 92 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. *Op. cit.*, pág. 190.
- 93 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, págs. 297-299. Las concordancias entre el calendario gregoriano y republicano pueden encontrarse en "Concordance des Calendriers Gregorien et Republicain". "Preface" de A. Soboul. París: Librairie Historique Clavreuil, 1983.
- 94 En opinión de M. DESLANDRES, las razones que explican el rechazo del proyecto de Constitución girondina provienen de "su propia extensión, su complejidad (y) su minuciosidad". Ciertamente, afirma, el proyecto girondino "supera el récord" de extensión y complejidad, con una Declaración de Derechos de 33 artículos y una Constitución de 400. Sin embargo, la oposición más abierta de los jacobinos a este proyecto de texto constitucional deriva, en su opinión, del incidente provocado por Sieyès al acompañar el texto de la Constitución de una especie de "enmienda" que pretendía "la división de la Asamblea para ciertas cuestiones", que fue interpretada por los jacobinos como un "intento de atentar contra la sacro-santa unidad del Poder legislativo" ("Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870). Tome Premier. *Op. cit.*, pág. 258).
- 95 MAUTOUCHET, P.: "Le Gouvernement Révolutionnaire (10 Août 1792-4 Brumaire an IV)". *Op. cit.*, págs. 25-26.
- 96 MAUTOUCHET, P.: "Le Gouvernement Révolutionnaire (10 Août 1792-4 Brumaire an IV)". *Op. cit.*, págs. 1-2.
- 97 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 80.
- 98 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, págs. 82-84.
- 99 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. *Op. cit.*, pág. 277.
- 100 BASTID, P.: "Le Gouvernement d'Assemblée". París: Editions Cujas, 1956, pág. 310.
- 101 BASTID, P.: "Le Gouvernement d'Assemblée". *Op. cit.*, págs. 310-311.
- 102 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, págs. 85-88.
- 103 MAUTOUCHET, P.: "Le Gouvernement Révolutionnaire (10 Août 1792-4 Brumaire an IV)". *Op. cit.*, pág. 27.
- 104 MAUTOUCHET, P.: "Le Gouvernement Révolutionnaire (10 Août 1792-4 Brumaire an IV)". *Op. cit.*, págs. 201-202.
- 105 MAUTOUCHET, P.: "Le Gouvernement Révolutionnaire (10 Août 1792-4 Brumaire an IV)". *Op. cit.*, pág. 28.
- 106 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. *Op. cit.*, pág. 237.
- 107 MAUTOUCHET, P.: "Le Gouvernement Révolutionnaire (10 Août 1792-4 Brumaire an IV)". *Op. cit.*, págs. 235-236.
- 108 MAUTOUCHET, P.: "Le Gouvernement Révolutionnaire (10 Août 1792-4 Brumaire an IV)". *Op. cit.*, págs. 287-289.

- 109 Concretamente, se preveía un "Comité de salud pública", un "Comité de seguridad general", un "Comité de finanzas", un "Comité de legislación", un "Comité de instrucción pública", un "Comité de agricultura y artes", un "Comité de comercio y de aprovisionamientos", un "Comité de trabajos públicos", un "Comité de transportes, correos y mensajerías", un "Comité militar", un "Comité de la marina y de las colonias", un "Comité de seguros públicos", un "Comité de división", un "Comité de procesos verbales, decretos y archivos", un "Comité de peticiones, correspondencias y telegramas", y un "Comité de inspectores del palacio nacional" (MAUTOUCHET, P.: "Le Gouvernement Révolutionnaire (10 Août 1792-4 Brumaire an IV)". *Op. cit.*, pág. 326).
- 110 MAUTOUCHET, P.: "Le Gouvernement Révolutionnaire (10 Août 1792-4 Brumaire an IV)". *Op. cit.*, pág. 328.
- 111 MAUTOUCHET, P.: "Le Gouvernement Révolutionnaire (10 Août 1792-4 Brumaire an IV)". *Op. cit.*, pág. 332.
- 112 GODECHOT, J.: "Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire". *Op. cit.*, págs. 389-390.
- 113 A título de ejemplo, el Departamento de Hérault estableció, el 19 de abril de 1793, "un impuesto de cinco millones sobre los ricos para equipar a 5.000 voluntarios y mantener a sus familias. Los ricos debían ser designados por una comisión compuesta de miembros de las administraciones del departamento y de los distritos, los municipios y las sociedades populares". El 27 de abril, la Convención aprueba y anima esta iniciativa que rápidamente es imitada por otros Departamentos (GODECHOT, J.: "Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire". *Op. cit.*, pág. 391).
- 114 GODECHOT, J.: "Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire". *Op. cit.*, págs. 392-393.
- 115 GODECHOT, J.: "Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire". *Op. cit.*, págs. 397-398.
- 116 BASTID, P.: "Le gouvernement d'assemblée". París: Editions Cujas, 1956, pág. 7.
- 117 En opinión de B. MIRKINE-GUETZÉVITCH es posible afirmar la aplicación por parte de la Convención de un "parlamentarismo *sui generis*", derivado de la práctica política y que, por tanto, "no ha recibido nunca una forma legal, definida". Pero, según afirma, este "parlamentarismo especial" habría desaparecido, a su juicio, "después de la caída del primer Comité de salud pública", cuando "este «parlamentarismo», aun existiendo en la mentalidad de algunos hombres y penetrando en algunos actos, es falseado por el terror y por la dictadura". Dictadura que, afirma, "no es de la Asamblea, como tradicionalmente afirman los juristas", sino "sobre la Asamblea", por constituir "la dictadura de un grupo, ejercida sobre la Convención" ("Le gouvernement parlementaire sous la Convention". Université de Paris. Faculté des Lettres. Centre d'Etudes de la Révolution, «Cahiers de la Révolution française», VI. París: Sirey, 1937, págs. 87-88).
- En todo caso, la posibilidad de hablar de la práctica de un tipo de "parlamentarismo" por parte de la Convención, afirma, no sólo constituye "un problema histórico", sino también "jurídico", en tanto que su resolución presenta un "interés capital para la teoría general del régimen parlamentario" pues, en su opinión, afecta a la determinación de los orígenes del

régimen parlamentario. Porque, de este modo, no podría seguir afirmándose que Inglaterra ha "inventado la práctica el gobierno responsable ante la mayoría parlamentaria", debiendo deducirse, por el contrario, que el gobierno parlamentario "no es sino una consecuencia lógica de ciertas relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo" ("Le gouvernement parlementaire sous la Convention". *Op. cit.*, pág. 50. Las mismas consideraciones pueden encontrarse en: "Le parlementarisme sous la Convention nationale". *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, 1935, págs. 671-700; y, en términos más genéricos en: "Le Droit constitutionnel de la Révolution française". *Revue politique et parlementaire*. Tome CLII. Septiembre, 1932, págs. 510-520).

118 BASTID, P.: "Le gouvernement d'assemblée". *Op. cit.*, pág. 7.

119 BASTID, P.: "Le gouvernement d'assemblée". *Op. cit.*, págs. 13-14.

120 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 81.

121 En opinión de R. SÁNCHEZ FÉRRIZ, la ausencia de relaciones entre los distintos órganos del Estado en el régimen directorial, supone su inclusión en los tipos de gobierno basados en la "separación de poderes", con especificidad propia respecto del "presidencialismo", siendo la Asamblea Federal el único órgano del Estado que cuenta con "legitimidad democrática directa al ser elegida por sufragio universal y al ser ella la que elige al Ejecutivo". Asimismo, señala como características de este régimen la incompatibilidad de la condición de miembro del Ejecutivo y del Legislativo, la imposibilidad de que la Asamblea sea convocada, suspendida o disuelta por el Consejo y, en contrapartida, la incapacidad de la Asamblea para exigir responsabilidad a los miembros del Consejo ("Introducción al Estado constitucional". Barcelona: Ariel Derecho, 1993, pág. 301).

122 Una serie de argumentos avalan, en opinión de P. BASTID, la consideración del gobierno incorporado en la Constitución federal suiza como "de asamblea":

1º. El contenido del artículo 71 de la Constitución federal de 1874, que estipula, bajo reserva de los derechos del pueblo y de los cantones, que la autoridad suprema de la Confederación es ejercida por la Asamblea Federal: el Consejo Nacional y el Consejo de los Estados.

2º. Más decisivo aun resulta, en su opinión, el artículo 84, al disponer que el Consejo Nacional y el Consejo de los Estados deliberarán sobre todas las materias que la presente Constitución considere competencia de la Confederación y que no estén atribuidas a otra autoridad federal.

De este modo, se deduce la existencia de una presunción general de competencia en favor de la Asamblea que no puede ser invalidada más que por un texto específico cualificando a otra autoridad. Esta presunción, independiente de la naturaleza de los asuntos, hace que la Asamblea Federal se sitúe de algún modo, por encima de la división de las funciones y de los órganos estatales ("Le gouvernement d'assemblée". *Op. cit.*, págs. 14-15). Una Asamblea a la que corresponde, según el artículo 85, apartado 10, de la Constitución actualmente vigente, "el establecimiento del Presupuesto anual, la aprobación de las cuentas del Estado y los decretos de autorización de empréstitos", al tiempo que se reconoce como competencia y obligación del Consejo federal, "la administración de las finanzas de la Confederación, la propuesta del Presupuesto y la rendición de cuentas de los



ingresos y gastos" (artículo 102, apartado 14) (RAPPARD, W.: "La Constitution fédérale de la Suisse (1848-1948). Ses origines, son élaboration, son évolution". Neuchâtel: Les Éditions de la Baconnière, 1948, págs. 434-439).

- 123 La tendencia democrática suiza se "precipita, desde 1864, hacia la democracia absoluta, es decir hacia el gobierno directo por los ciudadanos consultados regularmente", planteando "la cuestión de la revisión de la Constitución federal", que dará lugar, finalmente, a la Constitución de 1874, que, con numerosas modificaciones, se encuentra en vigor en la actualidad, y donde se contempla el "referéndum facultativo", al que fue incorporado en 1891 "el derecho de iniciativa" en materia legislativa en distintos cantones, aunque "en el ámbito federal, no sea aplicable más que en materia constitucional" (CHAPUIS, A.: "La Suisse dans le Monde". París: Payot, 1940, págs. 44-45).
- 124 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, págs. 76-77.
- 125 A este respecto, afirma M. JIMÉNEZ DE PARGA que una de las razones que explican la "variedad de Constituciones y regímenes políticos" existentes en la historia política y constitucional francesa radica en que la "mutación revolucionaria, aunque profunda, no tuvo el mismo alcance en todos los órdenes", ya que "el nuevo régimen, en efecto, adoptó una solución política «avanzada», mientras que mantenía un orden social de tipo «conservador». Vedel ha insistido en esta explicación: «al rechazar la dinastía legítima, Francia se coloca a la cabeza de las fuerzas democráticas europeas y mundiales; pero instituyendo la igualdad en la herencia, dispersando la propiedad por la venta de los bienes nacionales, promulgando el Código civil, la Revolución prepara una Francia burguesa y de pequeños propietarios». Esta falta de correspondencia entre la base social y las formas políticas, impidió durante muchos años la estabilización del Régime moderne" ("Los regímenes políticos contemporáneos". *Op. cit.*, pág. 170).
- 126 NECKER, M.: "De la Révolution Française". Tome Quatrième. (No consta el lugar de publicación ni la editorial), 1797, págs. 3-4.
- 127 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. *Op. cit.*, pág. 293.
- 128 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. *Op. cit.*, págs. 293-294.
- 129 Entendiendo por tales "todo hombre nacido y residente en Francia que a la edad de veintiún años, que esté inscrito en el registro civil de su cantón, que haya residido durante un año en territorio de la República y que pague una contribución directa, territorial o personal" (Título II, art. 8), así como aquellos "que, sin ningún requisito de contribución, hayan participado en una o más campañas en favor del establecimiento de la República" (Título II, art. 9) (GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, págs. 103-104).
- El concepto de "ciudadanos", afirma M. DESLANDRES, aparece en todas las fórmulas que hacen referencia a la soberanía, tanto en la Declaración de Derechos como en el texto de la Constitución. Así, el artículo 17 de la Declaración establece que "la soberanía recae esencialmente en la universalidad de los ciudadanos"; el artículo 6 declara que "la ley es la voluntad general expresada por la mayoría de los ciudadanos"; el artículo 18 afirma que

"ningún individuo, ni grupo parcial de ciudadanos puede atribuirse la soberanía", y el artículo 2 de la Constitución establece que "la universalidad de los ciudadanos franceses es soberana" ("Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. *Op. cit.*, págs. 296-297).

- 130 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 102.
- 131 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 124.
- 132 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. *Op. cit.*, pág. 301.
- 133 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. *Op. cit.*, págs. 304-305.
- 134 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. *Op. cit.*, pág. 305.
- 135 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. *Op. cit.*, págs. 307-308.
- 136 DUSSART, V.: "L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels". *Op. cit.*, pág. 110.
- 137 GODECHOT, J.: "Les Institutions de la France sous la Révolution et l'Empire". *Op. cit.*, pág. 466.
- Asimismo, el artículo 310 de la Constitución dispone que serán publicadas "las cuentas de los gastos particulares de los departamentos relativas a los tribunales, a las administraciones, al progreso de las ciencias, a todos los trabajos y establecimientos públicos" (GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 135).
- 138 GODECHOT, J.: "Les Institutions de la France sous la Révolution et l'Empire". *Op. cit.*, págs. 506-507.
- 139 GODECHOT, J.: "Les Institutions de la France sous la Révolution et l'Empire". *Op. cit.*, págs. 511-512.
- 140 GODECHOT, J.: "Les Institutions de la France sous la Révolution et l'Empire". *Op. cit.*, pág. 513.
- 141 GODECHOT, J.: "Les Institutions de la France sous la Révolution et l'Empire". *Op. cit.*, págs. 514-515.
- 142 La forma de gobierno de un "extenso Estado" consiste, por lo tanto, afirma M. NECKER, en la opción bien por una reducción de la tarea del gobierno, cuando lo que se pretende es "la más grande Igualdad", bien por aumentar la importancia del Poder supremo, cuando lo que se desea es una "Autoridad indivisible" ("De la Révolution Française". Tome Quatrième. *Op. cit.*, págs. 5-7) y, en este sentido, estimaba que, de entre todas las Monarquías, la que, "por una sabia organización, parece responder con mayor perfección a los derechos y a los intereses del hombre y del ciudadano", es la Monarquía de la Gran Bretaña, pues "el Gobierno de Inglaterra es el único indivisible, que defiende, que protege, que garantiza igualmente el orden y la libertad" (*Op. cit.*, págs. 28-29).
- 143 NECKER, M.: "De la Révolution Française". Tome Quatrième. *Op. cit.*, págs. 33-34.
- En última instancia, la atribución del Poder ejecutivo al Monarca, propugnada por M.

- NECKER, en tanto que supone "poner el rango supremo a una determinada altura", produce estabilidad política, evitando que ninguna persona en el Estado "tenga la esperanza de poder alcanzar, que ninguna persona sea alentada a pensar o a servir ningún proyecto de usurpación" (*Op. cit.*, pág. 38).
- 144 NECKER, M.: "De la Révolution Française". Tome Quatrième. *Op. cit.*, pág. 54.
- 145 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. *Op. cit.*, pág. 309.
- 146 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, págs. 143-144.
- 147 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 147.
- 148 LOEWENSTEIN, K.: "Teoría de la Constitución". *Op. cit.*, págs. 82-83.
- 149 TROTABAS, L.: "Finances Publiques". *Op. cit.*, págs. 32-33.
- 150 TROTABAS, L.: "Finances Publiques". *Op. cit.*, pág. 33.
- 151 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 143.
- 152 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, págs. 143-144.
- 153 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, págs. 144-145.
- 154 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. *Op. cit.*, pág. 417.
- 155 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. *Op. cit.*, págs. 417-418.
- 156 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. *Op. cit.*, pág. 418.
- 157 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. *Op. cit.*, pág. 419.
- 158 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 146.
- 159 Según el texto citado por M. DESLANDRES, de la obra "Théorie constitutionnelle de Sieyès" de Boulay De La Meurthe. *Vid.* "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. *Op. cit.*, págs. 427-428.
- 160 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. *Op. cit.*, pág. 428.
- 161 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. *Op. cit.*, págs. 430-431.
- 162 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. *Op. cit.*, pág. 432.
- 163 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 147.
- 164 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, págs. 147-148.
- 165 Afirma E. GARCÍA DE ENTERRÍA, en relación con la estructura administrativa creada por esta Ley, que "la centralización fue consumada" por Napoleón, "prestándola la estructura de hierro de los Prefectos y de los Subprefectos, corrigiendo el vasto desorden que habían sido los intentos de organización territorial de los revolucionarios y estableciendo la nueva figura del régimen local que dura en lo esencial hasta nuestros días" ("Revolución francesa y administración contemporánea". Madrid: Taurus ed. S.A., 1972, pág. 78).

Más aun, el mismo autor afirma que Napoleón "infundió una suerte de mística administrativa que ha animado siempre desde entonces a la Administración francesa", recogiendo las palabras que Napoleón dirigió a la primera promoción de Prefectos y Subprefectos: "No seáis jamás los hombres de la Revolución, sino los hombres del Gobierno. Recordad que estáis por encima de las intrigas, como el Gobierno está por encima de las facciones, y haced que Francia refiera su felicidad al establecimiento de las prefecturas". Para ello, continúa E. GARCÍA DE ENTERRÍA, "ordenó ejemplarmente las carreras civiles", concibiéndolas como "oportunidades" abiertas a los mejores (*Op. cit.*, págs. 79-80).

De hecho, concluye el mismo autor que "los Prefectos napoleónicos se revelaron pronto como un instrumento óptimo para (esta) acción de fomento; de sus manos salen estadísticas, proyectos, realizaciones (hospitales, escuelas, caminos, puentes, cárceles, regadíos, ordenaciones urbanísticas, industrias, servicios asistenciales), iniciándose así un impulso que no habría de pararse ya nunca y que aún habría de incrementarse y depurarse en las fases siguientes (...)".

Así se forjó el modelo de la gran Administración contemporánea" (*Op. cit.*, págs. 91-92)

166 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 148.

167 Así, en primer término, los ciudadanos eligen a los "notables comunales" que, a su vez, configuran la lista de "notables departamentales" y, éstos últimos, son los encargados de elegir a los "notables nacionales". La complejidad y escasa eficacia de este sistema dio lugar a que no fuera aplicado nunca, siendo sustituido por otro en 1802 (GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 148).

168 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. *Op. cit.*, págs. 447-448.

169 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. *Op. cit.*, págs. 448-449.

170 El artículo 21 establece que el Senado "mantendrá o anulará todos los actos que le sean planteados como inconstitucionales por el Tribunado o por el Gobierno: las listas de los elegibles están comprendidas entre esos actos" (GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, 153).

Por su parte, el artículo 37 establece que "todo decreto del Cuerpo legislativo, al segundo día después de su emisión, será promulgado por el Primer cónsul, a menos que en este plazo haya sido recurrido ante el Senado por causa de inconstitucionalidad. Este recurso no podrá plantearse contra leyes promulgadas" (GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, 155).

171 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. *Op. cit.*, págs. 450-451.

172 En efecto, introduciendo una nueva configuración del Poder legislativo, el artículo 25 de la Constitución francesa de 1799 establece que "no podrán promulgarse nuevas leyes a no ser que el proyecto haya sido propuesto por el Gobierno, comunicado al Tribunado y decretado por el Cuerpo legislativo" (GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 154).

- 173 El artículo 52 establece que "Bajo la dirección de los Cónsules, un Consejo de Estado se encargará de redactar los proyectos de ley y los reglamentos de administración pública, y de resolver las problemas que se eleven en materia administrativa". El artículo 53 se refiere al Consejo de Estado afirmando que "Entre los miembros del Consejo de Estado serán escogidos siempre los oradores encargados de llevar la palabra en nombre del Gobierno ante el Cuerpo legislativo. Estos oradores no serán enviados nunca en número superior a tres para la defensa de un mismo proyecto de ley" (GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 157).
- 174 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. *Op. cit.*, págs. 451-452.
- 175 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. *Op. cit.*, págs. 453-454.
- 176 En efecto, el Senado elegía de una "lista nacional" (art. 19), elaborada a partir de las listas que habían confeccionado los Departamentos (art. 9), a "los legisladores, los tribunales, los cónsules, los jueces de casación y los comisarios de la contabilidad" (GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, págs. 152-153).
- 177 Tal y como establece el artículo 34, el "Cuerpo legislativo elaborará la ley decidiendo por escrutinio secreto y sin ninguna discusión por parte de sus miembros sobre los proyectos de ley debatidos ante él por los oradores del tribuna y del gobierno" (GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 155).
- 178 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. *Op. cit.*, pág. 455.
- 179 Según establece el artículo 39 de la Constitución, el Gobierno "se confía a tres Cónsules nombrados por diez años y reelegibles indefinidamente. Cada uno de ellos es elegido individualmente, con la cualidad de primer, segundo o tercer cónsul. La Constitución nombra Primer Cónsul al ciudadano Bonaparte, excónsul provisional; segundo cónsul, al ciudadano Cambacérès, ex Ministro de Justicia, y tercer cónsul, al ciudadano Lebrun, exmiembro de la Comisión del Conseil des Anciens. Por esta vez, el tercer cónsul es nombrado sólo por cinco años" (GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 155).
- 180 Según el artículo 41 de la Constitución, "El Primer cónsul promulga las leyes; nombra y revoca a voluntad a los miembros del Consejo de Estado, a los Ministros, a los embajadores y a otros agentes exteriores como jefes, a los oficiales de la armada de tierra y de mar, a los miembros de las administraciones locales y a los comisarios de gobierno próximos a los tribunales. Nombra a todos los jueces criminales y civiles menos a los jueces de paz y a los de casación, sin poderlos revocar" (GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 156).
- 181 Según el artículo 44 de la Constitución, "El Gobierno propone las leyes, y elabora los reglamentos necesarios para asegurar su ejecución" (GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 156).

- 182 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. *Op. cit.*, págs. 455-456.
- 183 El artículo 45 de la Constitución establece que "el Gobierno dirige los ingresos y gastos del Estado, conforme a la ley anual que determina la cuantía de unos y otros; supervisa la fabricación de moneda, cuya emisión sólo podrá ser ordenada por ley, fija el título, el peso y el tipo" (GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 156).
- 184 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 150.
- 185 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 157.
- El artículo 56 prescribe lo siguiente: "Uno de los Ministros estará especialmente encargado de la administración del tesoro público: asegura los ingresos, ordena los movimientos de fondos y los pagos autorizados por la ley. No puede pagar nada más que en virtud: 1º De una ley, y hasta el límite de los fondos que haya establecidos para un tipo de gastos; 2º De un decreto del Gobierno; 3º De un mandato firmado por un Ministro" (GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 157).
- 186 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 161.
- 187 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 157.
- 188 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. *Op. cit.*, págs. 509-510.
- 189 El artículo 43 establece que "El sueldo del Primer cónsul será de quinientos mil francos en el año VIII. El sueldo de cada uno de los otros dos cónsules será igual a las tres décimas partes del primero" (GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 156).
- 190 DUSSART, V.: "L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels". *Op. cit.*, pág. 114.
- 191 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 163.
- Para M. DESLANDRES la resolución aprobada por el Consejo de Estado pretendía someter al pronunciamiento popular, además de esta pregunta, la posibilidad de que Bonaparte estuviera facultado para designar su sucesor, anunciando, de este modo, el Imperio hereditario. Sin embargo, afirma, "Bonaparte, sin que nadie conociera sus razones", y conculcando la resolución votada por el Consejo de Estado, mandó suprimir esta segunda cuestión del plebiscito ("Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. *Op. cit.*, pág. 523).
- 192 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. *Op. cit.*, pág. 524.
- Art. 1 del Senado-consulta de 14 thermidor año X (2 de agosto de 1802): "El pueblo francés nombra, y el Senado proclama a Napoleón Bonaparte Primer cónsul de por vida" (GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 167).
- 193 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 164.
- 194 En el artículo 39 se establece que "los cónsules lo son de por vida. Son miembros del Senado y lo presiden". Sin embargo, en el artículo 40 se afirma que "el segundo y el tercer

- cónsules son nombrados por el Senado, a propuesta del Primer cónsul" (GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 172).
- 195 En el artículo 54 se establecen las materias que el Senado regulará mediante "senado-consulta orgánico", encontrándose entre ellas "todo lo que no ha sido previsto por la Constitución y que es necesario para su funcionamiento" y "explicar los artículos de la Constitución que dan lugar a diferentes interpretaciones". Por su parte, el artículo 55 establece las materias que serán objeto de tratamiento mediante "senado-consulta", y el artículo 56 otorga un diferente tratamiento a ambas clases de "senado-consultos", cuando establece: "Los senado-consultos orgánicos y los senado-consultos serán deliberados por el Senado, a iniciativa del Gobierno. Una mayoría simple será suficiente para los senado-consultos; es preciso dos tercios de los votos de los miembros presentes para un senado-consulta orgánico" (GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 174).
- 196 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 176.
- 197 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, págs. 164-165.
- 198 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. *Op. cit.*, pág. 538.
- 199 En este sentido, J. GODECHOT afirma que el Primer cónsul podía asesorarse de un "Consejo privado", compuesto "de los otros dos Cónsules, de dos Ministros, dos Senadores, dos Consejeros de Estado y dos Grandes oficiales de la Legión de Honor", designados para cada reunión. Este "Consejo privado" redactaba los proyectos de senado-consultos, dando su consejo sobre los tratados de paz y alianzas y, junto con el Ministro de Justicia, sobre el ejercicio del derecho de gracia ("Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 164).
- 200 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, págs. 179-180. Esta reforma fue sometida a la ratificación popular a través del pronunciamiento respecto de la cuestión: "¿Acepta el pueblo francés el carácter hereditario de la dignidad imperial en la descendencia directa, natural, legítima y adoptiva de Napoleón Bonaparte y en la descendencia directa, natural y legítima de José Bonaparte y de Luis Bonaparte?" (GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 180).
- 201 El artículo primero del Senado-consulta orgánico del 28 floréal año XII (18 de mayo de 1804) establece: "El Gobierno de la República se confía a un Emperador, que adoptará el título de Emperador de los franceses. La justicia se imparte, en nombre del Emperador, por los oficiales que el establezca". Por su parte, el artículo segundo afirma: "Napoleón Bonaparte, Primer cónsul actual de la República es el Emperador de los franceses" (GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 185).
- 202 El artículo 38 de este Senado-consulta establece lo siguiente: "Todos los actos del Senado y del Cuerpo legislativo serán adoptados en nombre del Emperador, y promulgados y publicados bajo el sello imperial" (GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 190).
- 203 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, págs. 181-182.

- 204 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 197.
- 205 En el artículo 60 se contempla la creación de una Comisión compuesta de siete miembros nombrados por el Senado y elegidos en su seno, denominada "Comisión senatorial de la libertad individual", mientras que en el artículo 64 otra Comisión de composición y elección similares se denomina "Comisión senatorial de la libertad de prensa" (GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 196).
- 206 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, págs. 183-184. No deja de resultar llamativo, en este sentido, que el juramento del Emperador, recogido en el artículo 53, tenga este contenido: "Juro mantener la integridad del territorio de la República, respetar y hacer respetar las leyes del concordato y la libertad de cultos; respetar y hacer respetar la igualdad de derechos, la libertad política y civil, la irrevocabilidad de las ventas de bienes nacionales; no recaudar ningún impuesto ni establecer ninguna tasa más que en virtud de la ley; mantener la institución de la legión de honor; gobernar con la única finalidad del interés, la felicidad y la gloria del pueblo francés" (GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 194).
- 207 GODECHOT, J.: "Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire". *Op. cit.*, pág. 639.
- 208 Tras recoger las palabras de Koschaker refiriéndose a la participación de Napoleón en la elaboración del Código civil que lleva su nombre, en el sentido de que "puede situarse a Napoleón entre los grandes legisladores de la historia del mundo, al lado incluso del Emperador Justiniano", E. GARCÍA DE ENTERRÍA afirma que "este juicio puede ser extendido, y aún con mayor justicia, a su gran creación administrativa, cuyo imperio aún sobrepasa al logrado por el Code civil", porque "Napoleón acertó a dar a Francia un sistema administrativo que lleva camino de hacerse definitivo" ("Revolución francesa y administración contemporánea". *Op. cit.*, págs. 75-76).
- 209 GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: "Revolución francesa y administración contemporánea". *Op. cit.*, pág. 76.
- 210 GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: "Revolución francesa y administración contemporánea". *Op. cit.*, pág. 77.
- 211 GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: "Revolución francesa y administración contemporánea". *Op. cit.*, págs. 78-79.
- 212 GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: "Revolución francesa y administración contemporánea". *Op. cit.*, pág. 79.
- 213 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, págs. 191-192.
- 214 GODECHOT, J.: "Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire". *Op. cit.*, pág. 644.
- 215 GODECHOT, J.: "Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire". *Op. cit.*, pág. 653.
- 216 GODECHOT, J.: "Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire". *Op. cit.*, págs. 639-640.
- 217 GODECHOT, J.: "Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire". *Op. cit.*, págs. 640-641.

- 218 GODECHOT, J.: "Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire". *Op. cit.*, págs. 642-643.
- 219 STOURM, R.: "Cours de finances. Le Budget". *Op. cit.*, pág. 46.
- 220 TROTABAS, L.: "Finances Publiques". *Op. cit.*, pág. 33.
- 221 MONTERO GIBERT, J.R. y GARCÍA MORILLO, J.: "El control parlamentario". Madrid: Tecnos, 1984, págs. 139-140.

## 5. El Presupuesto en las "Monarquías constitucionales" francesa y belga

TRAS la experiencia de la opresión imperial, los liberales franceses, una vez más, vuelven sus ojos al "gobierno constitucional" que se desarrolla en Inglaterra, como modelo de "las reglas y usos del gobierno representativo", que encuentran su "desarrollo natural y necesario" en el "régimen parlamentario" que ha proporcionado a este país "siglo y medio de prosperidad"<sup>1</sup>, identificando, de este modo, "régimen representativo", "parlamentarismo" y "gobierno constitucional" como un "modelo" que, además, tenía un desarrollo concreto en las prácticas políticas de la Inglaterra de la época.

Además, la experiencia revolucionaria que había concluido mostraba los efectos destructivos derivados de la localización del poder "en manos del pueblo", de ahí que la burguesía liberal no pretendiera únicamente "participar en el poder legislativo", sino que lo verdaderamente interesante para ella era "el control del poder ejecutivo".

Porque, a diferencia de Inglaterra, donde se afirmaba que había tenido lugar la despersonificación de la Monarquía a través de la "concepción de la Corona como un agregado de poderes", que eran ejercidos por el Monarca inglés no en tanto que titular por derecho propio de los mismos, sino en cuanto "titular de la Corona en que se encuentran insertos aquéllos", en Francia "el absolutismo ha reunido todos los poderes en la persona del Rey, se ha diluido la figura institucional de la Corona y, aunque después de la Revolución se ha querido constituir una Monarquía moderada, se ha comenzado por sentar de una manera solemne y formal el principio monárquico", de tal forma que "todo arrancará de la concentración regia del poder político", a partir de la cual se intentará "debilitarlo cuanto se pueda, dentro de ciertos límites"<sup>2</sup>.

Asistimos, de este modo, como se había indicado en páginas anteriores, al segundo momento significativo en ese proceso de "universalización" de la Constitución escrita que, en esta etapa histórica, tomando como modelo la "monarquía dualista" inglesa, articula jurídicamente el "principio democrático" con el "principio monárquico" a través de las denominadas Cartas otorgadas, a modo de "un compromiso pragmático" entre la tradición y las conquistas revolucionarias<sup>3</sup>.

En términos más expresivos, E. Aja —quien considera esta etapa histórica en la evolución del constitucionalismo como un "segundo período", caracterizado por la existencia de "Cartas otorgadas" y "Constituciones pactadas"—, afirma que "la reacción monárquica elimina casi todas las constituciones"<sup>4</sup>.

Estas "monarquías de la Restauración" vuelven a la "legitimidad del Antiguo Régimen, pero la sociedad y el Estado conservan muchas de las conquistas liberales, porque las transformaciones operadas en las libertades civiles y la propiedad resultan irreversibles"<sup>5</sup>.

La Carta francesa de 1814, afirma, es "el modelo que siguen muchas monarquías restauradas; varios Estados alemanes e italianos, el Estatuto Real español (1834) y la Constitución (1815) de los Países Bajos se inspiran en la Carta francesa". Se trata de textos en los que los Monarcas "aceptan limitaciones políticas, siempre que se mantenga el título de legitimación tradicional y aparezcan como concesiones graciosas del rey a su pueblo", de manera que las "limitaciones al poder monárquico" dependen de la fuerza respectiva de la burguesía en cada país y de su coyuntura histórica que, por otro lado, dará lugar a diferentes posibilidades en la evolución posterior de estos regímenes".

En circunstancias de "mayor fuerza de la burguesía", se aprueban por el Rey y los Parlamentos unas Constituciones que suponen un pacto o compromiso entre ambos. Este es el carácter de la Carta francesa de 1830, que sirve como "modelo" al Estatuto albertino de 1848, a varias Constituciones de los Estados alemanes e, incluso, tras su unidad, a la Constitución imperial de 1871, las Constituciones españolas de 1845 y 1876, y la Constitución de los Países Bajos entre las reformas de 1840 y 1848<sup>6</sup>.

En todo caso, en la "estructura de los poderes" las Cartas otorgadas y las Constituciones pactadas "suponen, respecto de las primeras Constituciones liberales, un reforzamiento importante del Rey en detrimento del Parlamento,

e incluso dentro de éste una pérdida de protagonismo de la burguesía frente a la nobleza, que se reserva a veces una de las Cámaras", si bien dentro de este "modelo" existen "diferencias importantes en cada país"<sup>7</sup>.

Entre los presupuestos teóricos que permiten, en última instancia, la adopción de la "Monarquía constitucional" como fórmula de transacción entre ambos principios, en sí mismos contrapuestos, ocupa un lugar central la redefinición del principio de separación de poderes según había sido formulado por Montesquieu, añadiéndole el concepto de "poder neutro", a partir del cual se diferenciará con posterioridad la posición constitucional del Monarca y del Gobierno, según los caracteres que definen, en un cierto sentido, a la Monarquía parlamentaria como "forma de Estado estrictamente jurídica".

A este respecto, señala L. Díez del Corral que "la teoría del cuarto poder pretende ser una abstracción operada sobre la Constitución inglesa", salvando las diferencias entre las "circunstancias y presupuestos" que cualifican a la Monarquía inglesa frente a la francesa, a partir del cual —partiendo del principio monárquico—, se pretende el establecimiento de un "régimen constitucional desarrollando el principio de la división de poderes"<sup>8</sup>.

Así, en las Cartas francesas de 1814 y 1830 se establece que el Poder ejecutivo pertenece únicamente al Rey, configurando la "función ejecutiva" en un sentido que, en opinión de P. Bastid, impide hablar de un Poder ejecutivo en "sentido estricto", en tanto que sus funciones se dirigen no tanto a la "ejecución de las leyes" como al mismo "gobierno del Estado"<sup>9</sup>.

De hecho, se le define como "Jefe supremo del Estado", en una fórmula que si bien resulta explicable en el contexto de las funciones que se le atribuyen y, especialmente, en las dirigidas a la defensa exterior del Estado, no expresa sino una posición del Rey sustancialmente fortalecida con respecto a la de su predecesor de 1791.

En todo caso, la competencia ejecutiva del Rey que resultó más controvertida fue la atribución al mismo del "poder reglamentario", puesto que, frente a la idea general de la época de que el Reglamento constituía una normativa derivada de la ley, a la que no podía transgredir, la práctica resultó "mucho menos restrictiva", asistiendo, desde los inicios de la "Monarquía constitucional", a un "amplio desarrollo del poder reglamentario para la ejecución de las leyes" tanto por parte del Rey como de los Ministros<sup>10</sup>.

En última instancia, la sanción es considerada como un elemento esencial de la ley, ya que expresa el acuerdo de los tres poderes en la legislación, aunque en este período de la historia constitucional francesa no se llegó a sostener la concepción extrema de algunos autores alemanes, que reconocían en la sanción el "único" elemento esencial de la ley.

Lo cierto es que pese a reconocerse en las Cartas que el Poder legislativo se ejercía conjuntamente por el Rey y las dos Cámaras, éstas dejaban al Rey amplios poderes, de modo que podía no sancionar las leyes y, además, no sancionarlas "indefinidamente", lo que hacía a este sistema de elaboración de las leyes encontrarse muy lejos del establecido en la Constitución de 1791, donde, como hemos observado, el Rey disponía tan sólo de "un simple veto suspensivo". De cualquier modo, la importancia de la sanción, para P. Bastid, "era más teórica que práctica", porque bajo el régimen de 1814 "el monopolio de la iniciativa directa le hace perder mucha utilidad", hasta el extremo que, de hecho, ni bajo la Restauración ni bajo la Monarquía de julio se produjo ninguna situación de denegación de la sanción real<sup>11</sup>.

Sin embargo, la idea de la inviolabilidad real y su contrapartida necesaria, "la responsabilidad ministerial", afirma J. Barthélemy, "penetra profundamente en las masas de 1814 a 1830"<sup>12</sup>, de tal modo que, según señala R. Capitant, aunque no estuviera vigente plenamente el "régimen parlamentario" en la Restauración, ésta "prepara", de alguna manera, su introducción<sup>13</sup>.

En este proceso de transición desde la "Monarquía constitucional" al "régimen parlamentario", suele diferenciarse como una forma de gobierno específica, designada como "monarquía orleanista" o "parlamentarismo orleanista", la establecida por la Carta de 1830, caracterizada por la existencia de un "marco dualista", establecido a través de una "doble responsabilidad del gobierno frente a la asamblea y el soberano, según el esquema de tres órganos (Jefe del Estado, Gobierno y Parlamento) y dos poderes (Ejecutivo y Legislativo)"<sup>14</sup>.

En todo caso, el establecimiento del "régimen parlamentario" durante la vigencia de la Carta francesa de 1830 no fue una cuestión unánimemente admitida sino, por el contrario, objeto de fuertes controversias entre partidarios y detractores de este régimen.

Los defensores del "régimen parlamentario" argumentaban en su favor que el pueblo soberano debe participar en todos los poderes y "delega su

soberanía a través de la elección de los representantes", de tal forma que "la Cámara que representa la opinión popular debe ser el poder preponderante del Estado", ejerciendo su poder incluso en el ámbito ejecutivo, ya sea "directamente" o a través del "control" de su ejercicio. Los "antiparlamentarios", partiendo de la consideración de que "el pueblo no es soberano", afirmaban que la elección no constituye una delegación de poderes en los representantes, sino "el acto" por el cual determinados ciudadanos, por razón de ciertas condiciones de edad y de fortuna, "designan otros funcionarios para ejercer las atribuciones determinadas por la Carta"<sup>15</sup>.

Pero aun en el caso de los defensores del "régimen parlamentario", es posible distinguir dos grupos, que defendían de manera contrapuesta, por un lado, que el Rey sólo debe "reinar" (su máxima será expresada por M. Thiers en la fórmula "el rey reina pero no gobierna") y, por otro, quienes le "permiten una cierta influencia dentro del gobierno", que abarca "no sólo los consejos que da a los ministros, con la autoridad que deriva de su situación de preeminencia, sino también la elección y la revocación" de los miembros del Ministerio<sup>16</sup>.

#### a) La juridificación del "Presupuesto General del Estado" y las modificaciones doctrinales del principio de separación de poderes

En este contexto, tras la ocupación de París por las tropas aliadas el 30 de marzo de 1814, el Senado y el "Cuerpo legislativo" destituyen a Napoleón y solicitan a Luis XVIII, en ese momento exiliado en Inglaterra, subir al Trono. Mediante esta decisión no se trataba, en opinión de J. Godechot, de "restaurar la «monarquía absoluta» que existía con anterioridad a 1789", pues las fuerzas aliadas consideraban que Francia "debía ser provista de una constitución". A tal efecto, desde el 31 de marzo de ese año se había solicitado al Senado la redacción de un proyecto constitucional, nombrando una comisión integrada por Lebrun, "amigo de Tayllerand, jefe del «gobierno provisional», y de cuatro «ideólogos» que habían manifestado, aunque tímidamente, alguna oposición a Napoleón entre 1804 y 1814: Barbé-Marbois, Destutt de Tracy, Emmerly y Lambrechts"<sup>17</sup>.

Inspirándose en las Constituciones de 1791, 1795 y en "las instituciones británicas", esta Comisión redacta un Anteproyecto que presenta ante una



Asamblea compuesta por el Gobierno provisional, ciertos senadores y el que había sido embajador de Rusia en París entre 1808 y 1811, Nesselrode. La aceptación del proyecto por la Comisión lleva aparejada la decisión de que Luis XVIII "sería «llamado» al trono" (art. 2), atribuyéndole, en exclusiva, el Poder ejecutivo, así como el derecho de nombrar "un número ilimitado" de senadores.

Al igual que sus predecesoras, el artículo 29 preveía el sometimiento del texto constitucional a la aprobación popular y, "como novedad en Francia", según afirma J. Godechot, establece "el régimen parlamentario, en tanto que establecía que los ministros debían formar parte de las Cámaras, y eran responsables ante ellas". Asimismo, garantizaba ciertos derechos consagrados en la Declaración de 1789, como la libertad individual, de conciencia, de cultos, y la inamovilidad de los jueces.

Desde que fue conocido, el Proyecto recibió importantes críticas, especialmente por parte de los monárquicos, y Luis XVIII tuvo que ser requerido para pronunciarse públicamente respecto del "problema constitucional" antes de su retorno a París<sup>18</sup>. Finalmente, acepta la elaboración de una "declaración" (denominada "Declaración de Saint-Ouen") que, redactada por los consejeros del Rey, proclama "la soberanía del Rey (no del pueblo) y rechaza el proyecto senatorial de constitución". Sin embargo, afirma J. Godechot, la Declaración "mantenía los elementos esenciales de un régimen constitucional y representativo: representación nacional por medio de dos Cámaras encargadas, fundamentalmente, del consentimiento de los impuestos, garantía de la libertad individual, de las libertades de prensa y de religión, igualdad ante la ley, responsabilidad penal de los Ministros, independencia de los tribunales".

Pero esta Declaración descontenta por igual a los "ultras" –sobrenombre con el que se conocía a los monárquicos que pretendían una vuelta al absolutismo–, y a los liberales, quienes exigían la proclamación de la soberanía popular y, en última instancia, eran partidarios "del proyecto senatorial". De hecho, entre los "moderados", se encontraba B. Constant, que había vuelto del exilio y publicado sus "Reflexiones sobre la Constitución y la distribución de poderes", tratando de demostrar "que la libertad plena y completa puede existir, incluso en una monarquía constitucional, pero a condición de que el poder real, poder neutro, sea completamente diferente del ejecutivo, siendo el árbitro entre los partidos"<sup>19</sup>.

La Declaración de Saint-Ouen, por lo demás, preveía que "la Constitución sería elaborada por el Rey con el concurso del Senado y del Cuerpo legislativo", pero no precisaba cómo colaborarían estas Asambleas. El Rey decidió que él mismo elegiría a aquellos de sus miembros que redactarían la Carta, y a tal efecto designó a nueve Senadores, nueve Diputados del "Cuerpo legislativo" y tres Comisarios encargados de representar al Rey (Montesquieu, Dambray y Beugnot)"<sup>20</sup>.

Aunque algunos contenidos fueron objeto de fuertes discusiones (tales como la libertad de cultos, la libertad de prensa y la venta de bienes nacionales), el artículo 14, redactado por el propio Luis XVIII a partir del artículo 41 de la Constitución de 1799, en virtud del cual se atribuía al Rey el derecho de aprobar "«los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes y la seguridad del Estado» y que, por tanto, le devolvía, en ciertas circunstancias, un poder absoluto", no suscitó ninguna observación, y el texto fue promulgado finalmente el 4 de junio de 1814<sup>21</sup>.

Se trata, en opinión de J. Godechot, de un texto que, "sin establecer formalmente, en Francia, el régimen parlamentario, permite su introducción", estableciendo un "compromiso entre algunos principios del Antiguo Régimen (el poder del Rey derivaba de la «divina providencia») y muchos de los principios de la Revolución". En éste último sentido, se afirma la garantía de la "igualdad ante la ley, en los impuestos y en la admisión en los empleos", así como "la libertad de conciencia y de culto (aunque el catolicismo es declarado la religión del Estado), de la prensa (si bien con la reserva del respeto a las leyes que pudieran ser aprobadas a este respecto), y la venta de bienes nacionales". Asimismo, "reconoce los compromisos financieros de los gobiernos precedentes, mantiene el «Gran libro de la deuda pública» y declara no modificar los códigos, la magistratura y los tribunales"<sup>22</sup>.

El Preámbulo de la Carta es la parte dotada de un contenido marcadamente "restaurador", donde los monárquicos pretenden demostrar su oposición a la Revolución y su vinculación a las antiguas instituciones monárquicas. Por este motivo, rechazaron la denominación de "Constitución" o "Acta constitucional", al considerarlos conceptos dotados de reminiscencias revolucionarias, al tiempo que la fechan como continuación de la "Monarquía constitucional", como si "el Directorio, el Consulado y el Imperio no hubieran existido"<sup>23</sup>.

La Carta está presidida, en opinión de M. Deslandres, por una "auténtica Declaración de derechos", bajo la denominación "Derecho público de los franceses", donde se contienen un número reducido de libertades, lo que impide su comparación con la Declaración de 1789. Tampoco recoge "todos los principios de derecho público que esta última consagraba", ni apela al derecho natural como fundamento de las libertades que enumera, pero, en su opinión, podría considerarse que estamos ante una "nueva edición, corregida y simplificada, del texto que fundó la libertad de la Francia moderna".

Esta enumeración de libertades comienza con el reconocimiento de la igualdad ante la ley, las cargas públicas y los empleos civiles y militares (arts. 1 a 3), retomando, de este modo, la gran conquista revolucionaria. Asimismo, proclama la libertad religiosa (arts. 5 y 6)<sup>24</sup> y la libertad de prensa, si bien, en este último caso, atribuye a la ley la posibilidad de "reprimir los abusos de esta libertad" (art. 8). El derecho de propiedad es reconocido extensamente, afirmando la inviolabilidad de "todas las propiedades", incluidas las denominadas "nacionales", de modo que la ley no podrá establecer ninguna diferencia entre ellas<sup>25</sup>.

La organización de los poderes en la Carta francesa de 1814 parte de la consideración del Monarca (que "concede y otorga" dicho texto a los franceses) como "Jefe supremo del Estado" (art. 14), al que se asigna la titularidad del poder ejecutivo, si bien es ejercido mediante Ministros responsables (art. 13)<sup>26</sup>, participando, por lo demás, en el Poder legislativo mediante el derecho "exclusivo" a la iniciativa legislativa (art. 16)<sup>27</sup> y mediante el poder de sanción (art. 22), pudiendo hablarse, a juicio de P. Costanzo, de la "titularidad de un «poder moderador»", al que se adscriben el derecho de gracia y de conmutación de las penas (art. 67), el nombramiento ilimitado de nuevos miembros de la Cámara alta (art. 27) y el de convocar, prorrogar las Cámaras y, en su caso, disolver la Cámara baja (art. 50)<sup>28</sup>.

Estamos ante un Monarca inviolable, pero irresponsable, en tanto que, para ser válidos, todos sus actos han de ser refrendados por uno o varios Ministros —por lo demás, penalmente responsables— e, incluso, desde el punto de vista de J. Godechot, también políticamente, dado que, afirma, "por primera vez en Francia desde 1789 pueden ser elegidos por las Cámaras"<sup>29</sup>. De hecho, el artículo 54 establece, entre otros extremos, que los Ministros "pueden ser miembros de la Cámara de los pares o de la Cámara de los

diputados", en las que deben "ser oídos" cuando lo soliciten. En todo caso, los Ministros —que no pueden ser acusados más que por actos de traición o de concusión (art. 56)—, son acusados por la Cámara de los Diputados y juzgados por la Cámara de los Pares (art. 55)<sup>30</sup>.

El "poder legislativo", afirma el artículo 15, "se ejerce colectivamente por el Rey, la Cámara de los pares y la Cámara de los diputados de los departamentos"<sup>31</sup>. La composición de la primera Cámara, cuyo número de miembros es ilimitado, depende del Rey (art. 27), mientras la segunda se compone de los "diputados elegidos por los Colegios electorales" que una ley específica debía organizar (art. 35).

Aunque la iniciativa legislativa corresponde al Rey, en los términos taxativos del artículo 16, las Cámaras pueden "rogar al Rey que proponga una ley sobre cualquier objeto" e "indicar lo que les parece conveniente que la ley contenga" (art. 19). Las proposiciones de leyes son presentadas, según el arbitrio del Rey, ante la Cámara de los Pares o la de los Diputados de los Departamentos, a excepción de la "ley del impuesto", que deberá presentarse necesariamente en primer lugar ante la Cámara de los Diputados (art. 17), y únicamente cuando ésta, que "recibe todas las proposiciones de impuestos", las haya admitido, pueden ser presentadas a la Cámara de los Pares (art. 47).

Los miembros de las Cámaras pueden presentar enmiendas a las leyes, aunque con el previo consentimiento del Rey, reenviándose, para su tramitación y discusión en las Comisiones (art. 46)<sup>32</sup>, de manera que, una vez aprobada la ley por ambas Cámaras, debe someterse a la sanción del Rey, quien tiene la facultad de decidir sobre su promulgación (art. 22)<sup>33</sup>. En todo caso, ningún impuesto puede ser establecido ni percibido si no ha sido consentido por las dos Cámaras y sancionado por el Rey (art. 48) y, en particular, el impuesto sobre bienes raíces "no será consentido más que por un año. Los impuestos indirectos pueden serlo por varios años", según establece el artículo 49<sup>34</sup>.

En definitiva, la Carta de 1814 constituía, en opinión de J. Godechot, "un compromiso" entre liberales y monárquicos, pero durante su vigencia los "ultras" monárquicos trataron de imponer su voluntad. De hecho, la mayoría de los Ministros, con la excepción de Talleyrand, ministro de Asuntos Exteriores, y el Baron Louis, Ministro de Finanzas, les eran afines, desarrollando una campaña de gestos provocadores hacia los franceses que habían luchado por la Revolución o que, simplemente, la aceptaban.

En tales circunstancias, se organiza un movimiento de "resistencia a los excesos de la Restauración, e incluso, a la Restauración misma", mientras que, en la isla de Elba, Napoleón se encontraba "al acecho"<sup>35</sup>. El 1 de marzo de 1815 éste desembarca en el golfo Juan y el 20 de ese mismo mes entra en París, encabezando "el espíritu de la Revolución que parecía encarnar a los ojos de los adversarios de los Borbones".

Sin embargo, "prisionero de la burguesía, que él mismo había instalado en el poder", Napoleón trata de organizar un régimen político bastante semejante al que Luis XVIII había establecido, aunque rechazando "las apelaciones a la monarquía tradicional y a las formas arcaicas" que habían molestado a los franceses.

Su promesa de aprobar una nueva Constitución comienza con la reunión de una "Comisión de constitución", que se pronuncia por unanimidad sobre un texto extremadamente parecido a la Carta de 1814 pero, para evitar la reunión de una Asamblea constituyente, encomienda la redacción de la constitución a Benjamín Constant, quien, "en los meses precedentes, había sido el oráculo de los liberales"<sup>36</sup>.

Tras la aceptación de B. Constant, resultado de una serie de entrevistas con el Emperador, los dos puntos que se revelan más "espinosos" para incluir en el texto serían el relativo a las "confiscaciones", y el deseo de Napoleón de presentar el nuevo texto como "un simple complemento del régimen imperial", rechazando la denominación de Constitución y optando, a tal fin, por la de "Acta adicional a las Constituciones del Imperio", extremos sobre los que, como afirma M. Deslandres, el Emperador se mostró "irreductible"<sup>37</sup>.

Entre los aspectos más relevantes de esta "Acta adicional a las Constituciones del Imperio", de 22 de abril de 1815, habría que subrayar la atribución del ejercicio del "Poder legislativo" al Emperador y a las dos Cámaras (art. 2), la de los Pares —hereditaria, denominada "primera Cámara" (art. 3)— y la de los Representantes —elegida por el pueblo y denominada "segunda Cámara" (art. 7)<sup>38</sup>—.

Es el Gobierno, que el Texto reconoce con cierta individualidad, quien tiene atribuida la iniciativa legislativa, si bien las Cámaras pueden proponer enmiendas, que pueden no ser aceptadas por él, en cuyo caso éstas habrán de votar el proyecto de ley tal y como había sido propuesto (art. 23). De todas maneras, las Cámaras pueden "invitar" al Gobierno a proponer una ley sobre

un objeto determinado e, incluso, indicar lo que les parezca conveniente que ha de contener (art. 24)<sup>39</sup>.

En todo caso, no deja de resultar significativo que se rubrique un Título (el IV) como "De los Ministros y de la responsabilidad", así como que se dedique otro Título específico a "La ley del impuesto" (el III), recogiendo los "Derechos de los ciudadanos" en el último, el Título VI.

Según se deduce del artículo 18 del Acta Constitucional, los Ministros pueden ser miembros de las Cámaras, tanto de la Cámara de los pares como de la Cámara de representantes y, en tanto que dotados de esta condición, tienen reconocidos "voz y voto" en la Cámara respectiva<sup>40</sup>.

En relación con la "responsabilidad", afirma el artículo 38 que "todos los actos del gobierno han de ser refrendados por un ministro", mientras que el siguiente artículo hace responsables a éstos últimos "de los actos de gobierno firmados por ellos, así como de la ejecución de las leyes", pudiendo ser acusados por la "Cámara de representantes" y juzgados por la de los "pares" (art. 40), a través de un procedimiento que se desarrolla en los siguientes preceptos<sup>41</sup>.

Resulta significativo, a este respecto, que no sólo los Ministros, sino también los Comandantes de los Ejércitos de Tierra y de Mar pueden ser acusados de "haber comprometido la seguridad o el honor de la nación" (art. 41), regulándose un procedimiento de acusación que se desarrolla en la "Cámara de los representantes", tras haber declarado ésta que "ha lugar a examinar la propuesta de acusación" (art. 43), previo examen de una Comisión compuesta por sesenta de sus miembros, elegidos por sorteo (art. 44). Una vez que esta Cámara ha declarado que es procedente el examen de la acusación, puede llamar a los Ministros para pedirles explicaciones (art. 45), pero en ningún otro caso estos Ministros, que están al frente de Departamentos ministeriales, "pueden ser llamados ni ordenados por las Cámaras" (art. 46).

Una vez que la "Cámara de los representantes" ha declarado procedente "el examen contra un ministro", se habría de formar una nueva Comisión de sesenta miembros, también elegidos por sorteo, que debería elaborar un nuevo informe sobre "la propuesta de acusación" (art. 47), de modo que una vez que, finalmente, esta Cámara se hubiera pronunciado en el sentido de que había lugar a formular la acusación, cinco de sus miembros seguirían el proceso ante la Cámara de los Pares (art. 49), encargada de juzgar y que, en

este caso, bien para tipificar el delito o para infringir la pena a imponer, ejercía "un poder discrecional" (art. 42).

Pero más significativo aun resulta el hecho de que el artículo 35 tenga una redacción extremadamente prolija, al prescribir que ningún impuesto directo ni indirecto pueda ser percibido —"en dinero o en especie"—, así como que ningún préstamo pueda ser realizado, ninguna inscripción de crédito pueda hacerse en el "Gran libro de la Deuda Pública", ninguna propiedad pueda ser enajenada ni cambiada, ninguna leva de hombres pueda ser ordenada para el ejército y ninguna parte del territorio pueda ser intercambiada, "más que en virtud de una ley"<sup>42</sup>.

Por lo demás, el "impuesto general directo", sea sobre bienes raíces o mobiliario, no podía ser votado más que por un año, mientras que los "impuestos indirectos" podían serlo por varios (art. 34), pero cualquier "propuesta de impuesto, crédito o leva de hombres" no podía hacerse más que por la "Cámara de los representantes" (art. 36), quien, además, conocerá en primer término sobre "el Presupuesto general del Estado", que contendrá "la previsión de los ingresos y la propuesta de los fondos asignados para cada año a cada departamento ministerial", así como "la cuenta de los ingresos y gastos del año o de los años precedentes" (art. 37)<sup>43</sup>.

En fin, no deja de resultar también ilustrativo que el primero de los artículos que contiene el Título relativo a los "Derechos de los ciudadanos" incluya en su contenido, tras proclamar que "los franceses son iguales ante la ley", que tal igualdad se ha de concretar tanto "para la contribución a los impuestos y cargas públicas" como para "la admisión a los empleos civiles y militares" (art. 59)<sup>44</sup>.

Sin embargo, en la práctica política del momento, esta "Acta Adicional" dará lugar a un "funcionamiento del régimen" que J. Godechot califica como "el mismo que había instituido la Carta"<sup>45</sup>.

Un "Acta Adicional" que es conocida como "la Benjamina", por referencia a su autor<sup>46</sup>, si bien B. Constant mostrará años más tarde algunas de sus discrepancias con el Emperador cuando, en su "Cours de Politique Constitutionnelle", afirme que, en 1814 "no tenía ninguna razón para tratar de aquello que se ha denominado la soberanía del pueblo, porque no era de temer que este fuera el pretexto del que se podrían valer para atentar contra nuestras libertades". Pero en 1815, continúa, "era otra cosa", ya que Bonaparte, que "en principio había reconocido siempre la soberanía del

pueblo, a menudo se había prevalido de ella para justificar el exceso de poder del que se había adueñado", cuando, sin embargo, presentaba tal "exceso" como "delegado por el mismo pueblo". Por tanto, concluye, era preciso "atacar" esa teoría, con el fin de "quebrar esta peligrosa arma en manos de un hombre que no había hecho más que abusar de ella". El "sentimiento de esta necesidad" le llevó a comenzar sus "Principios de política" por el Capítulo dedicado al "poder real" —que, advierte, recoge en esta obra con algunos "desarrollos nuevos"—, a diferencia del orden sistemático seguido en esta "nueva edición" del "Cours"<sup>47</sup>.

Unos "Principios de política" que toman como referencia para su redacción el "Acta Adicional"<sup>48</sup> y en los que trata de demostrar que si bien "la actual Constitución, incluso después de ser aceptada por el pueblo francés, podrá mejorarse en muchas de sus disposiciones", también resultaba cierto, en su opinión, que había "pocos artículos que no estén de acuerdo con los principios que preservan las asociaciones humanas y que no sean favorables a la libertad"<sup>49</sup>.

Porque, afirmaba, el "Acta Adicional" reconocía "formalmente el principio de soberanía popular", es decir, "la supremacía de la voluntad general sobre cualquier voluntad particular"<sup>50</sup>, si bien sobre la base de una serie de "limitaciones" que se concretan en los "límites que marcan la justicia y los derechos individuales"<sup>51</sup>, porque, en su opinión, "en una sociedad fundada sobre la soberanía popular, es cierto que ningún individuo y ninguna clase tiene el derecho de someter al resto a su voluntad particular, pero es falso que el conjunto de la sociedad posea sobre sus miembros una soberanía ilimitada"<sup>52</sup>.

Por eso en su famoso discurso en el Ateneo de París, en febrero de 1819, sus más duras críticas se dirigirán contra quienes, como el abate Mably, representan "el sistema que pretende, de acuerdo con las máximas de la libertad antigua, que los ciudadanos estén completamente sometidos para que la nación sea soberana, y que el individuo sea esclavo para que el pueblo sea libre"<sup>53</sup>, contraponiendo aquella "libertad de los antiguos" con la "libertad de los modernos"<sup>54</sup>. En tal sentido, puede afirmarse que para B. Constant, como subrayaría P. Bastid, "hay poderes de los que nadie, lo mismo el pueblo que el Monarca, puede disponer. La vida privada de los individuos escapa a toda injerencia imperativa, cualquiera que sea la forma de ésta"<sup>55</sup>.

En todo caso, como resulta conocido, probablemente su aportación más significativa radica en su distinción entre un "poder real" y un "poder

ministerial"<sup>56</sup>, dado que el Monarca, afirma en sus "Principios de política", es inviolable, pero los Ministros son responsables ante la nación, de modo que, "en ciertos casos, las órdenes del monarca no pueden servirles de excusa", lo que significa, en su opinión, que "el poder ministerial, aunque emanado del poder real, tiene, sin embargo, una existencia separada de éste último"<sup>57</sup>, de manera que esa diferencia "entre autoridad responsable y autoridad investida de inviolabilidad, es esencial y fundamental"<sup>58</sup>.

Esa distinción es considerada por B. Constant como "la clave de toda organización política", considerando "un defecto de casi todas las constituciones no haber creado ese "poder neutral" y haber situado "la suma total de autoridad que debía corresponderle en uno de los poderes activos"<sup>59</sup>, cuando "el poder real (y por tal entiendo el del Jefe del Estado, sea cual sea el título que lleve) es un poder neutral", mientras que el de los Ministros "es un poder activo"<sup>60</sup>, de modo que si éste "no quisiera actuar, el primero no encontraría medio alguno de obligarle, y no podría tampoco actuar sin él"<sup>61</sup>.

Porque los Poderes son "tres resortes que deben cooperar, cada uno en su campo, al movimiento general", pero si estos "resortes" se "descomponen y se cruzan, colisionan y se estorban, se necesita una fuerza que los ponga en su lugar". Esa fuerza no puede estar en ninguno de ellos, pues "la utilizarían para destruir a los otros". Por tanto, afirma, "es preciso que esté fuera, que de alguna forma sea neutral para que su acción se pueda aplicar allí donde sea necesaria y para que sea preservadora, reparadora, sin ser hostil".

Pues bien, para B. Constant "la monarquía constitucional crea ese poder neutral en la persona del Jefe del Estado", porque su verdadero interés "no está en que uno de los poderes derroque al otro, sino en que todos se apoyen mutuamente, se escuchen y actúen en armonía"<sup>62</sup>. Precisamente la diferencia entre una "monarquía absoluta" y una "monarquía constitucional" radica en que como los hombres "no obedecen siempre a su interés bien entendido", aquélla no toma la "precaución de que el Jefe del Estado no pueda actuar en sustitución de los otros poderes"<sup>63</sup>.

La razón por la que la "monarquía constitucional" proporciona ese "poder neutral" tan "indispensable para una libertad normalizada" radica en que el Rey, en "un país libre", es "un ser aparte, por encima de las diferencias de opinión, sin otro interés que el de mantener el orden y la libertad". Es un hombre que no puede volver "a la condición común", lo que le hace "inaccesible" a las pasiones que de ella nacen y que "necesariamente alientan

en el corazón de los agentes investidos de un poder momentáneo", ante la perspectiva de volver a esa "condición común". Pero esa "inmensa ventaja" desaparecería "si se rebaja el poder del monarca al nivel del poder ejecutivo, o si se eleva el poder ejecutivo al nivel del monarca"<sup>64</sup>.

Precisamente para evitar situaciones de "alianza" entre esos poderes, como ocurre, afirma, en las "monarquías absolutas", o de "enfrentamiento", como es el caso, a su juicio, en las repúblicas, en una "monarquía constitucional" el "poder real" ha de elevarse al "rango de juez"<sup>65</sup>, pero no en el sentido jurisdiccional del término, porque su característica radica, expresamente, en que no puede "ni condenar, ni encarcelar, ni confiscar, ni proscribir", sino que ha de limitarse a "quitar el poder a las personas o a las asambleas que no puedan detentarlo más tiempo sin peligro"<sup>66</sup>.

Y es que para B. Constant "la esencia de la realeza" en una "monarquía representativa" radica en "la independencia en los nombramientos que le corresponden", porque el Rey "nunca actúa en nombre propio", sino que, "situado por encima de todos los poderes, crea unos, modera otros, dirige la acción política, templándola, pero sin participar en ella". De este conjunto de actuaciones "surge la inviolabilidad", una "prerrogativa" que, en su opinión, hay que "respetar" y "dejar intacta", porque de ella proviene toda "la fuerza" de que está investida "la realeza", una "veneración" que, afirma, "le es necesaria para la salud del pueblo y la dignidad del trono". En consecuencia, "nunca hay que contestarle" al Rey "su derecho a elegir". Por ello, las Asambleas "no deben arrogarse el derecho de excluir", un derecho que, "ejercido de manera obstinada, acaba por implicar el derecho a nombrar"<sup>67</sup>.

Parece lógico, por tanto, que se defienda por el autor la no "confusión" entre "poder real" y "poder ministerial", pero no sólo por razones que afecten globalmente a la libertad de los ciudadanos en una "monarquía constitucional" como la que describe, sino, más inmediatamente, porque esa "confusión" dejaría sin solución "dos grandes cuestiones: una es la destitución del poder ejecutivo propiamente dicho, otra la de la responsabilidad ministerial".

En el primer sentido, una vez más, tomando en consideración la "Constitución inglesa" —de la que, afirma P. Bastid, hace "con reservas en ciertos detalles, un elogio general"<sup>68</sup>—, los objetivos generales propios de un "gobierno moderado" se alcanzarían a través de la detallada sistematización que elabora B. Constant de hasta cinco poderes diferentes: 1º el "poder real",

2º el "poder ejecutivo", 3º el "poder representativo de la continuidad", 4º el "poder representativo de la opinión", y 5º el "poder judicial".

El Poder ejecutivo "se confía a los Ministros" y tiene como competencias la "ejecución general" de las leyes. El "poder representativo de la continuidad" —que residiría en "una asamblea hereditaria"— y el "poder representativo de la opinión" —que radicaría en una "asamblea electiva"—, tienen como función "hacer las leyes", y el "poder judicial" se confiaría a los Tribunales, encargados de aplicar las leyes a los casos particulares.

Por su parte, el "poder real", afirma, "está en el centro, pero por encima de los otros cuatro, es una autoridad superior e intermediaria a la vez, sin interés en estorbar el equilibrio, sino, por el contrario, plenamente interesada en mantenerlo"<sup>69</sup>.

Por lo que se refiere a las "cuestiones" que quedarían sin "solución" en el caso de que se "confundieran" el "poder real" y el "poder ministerial", afirma B. Constant que en la "monarquía inglesa", que creó ese "poder neutral y mediador", separando al "poder real" del "poder ejecutivo", a éste se le "destituye" por aquél "sin perseguirle", de manera que el Rey "no necesita acusar a sus ministros de una falta, de un crimen o de un proyecto culpable para destituirlos, los destituye sin castigarlos". De este modo, "puede llevarse a cabo lo que es necesario sin que haya nada de injusto" e, incluso, siendo "útil", porque, desde su punto de vista, "el gran defecto en cualquier Constitución es no dejar más alternativa para los poderosos que su poder o el patíbulo"<sup>70</sup>. Sin embargo, en una "monarquía constitucional" que previene el "peligro" de que se provoque el "temor" y la "cólera" del Poder ejecutivo por "procesarle", en vez de "destituirle sin persecución", los Ministros, tras su "destitución, volverán a la clase de los ciudadanos comunes, y el resultado de estas medidas que preservan contra el abuso, será eficaz y pacífico"<sup>71</sup>.

De esta consideración del "poder real", por otra parte, no se desprenden "más que ventajas", en opinión de B. Constant, y "nunca inconvenientes", porque mientras un Rey de Inglaterra encontraría en "la negativa a actuar de su ministerio un obstáculo infranqueable" para proponer leyes "contrarias al espíritu del siglo y a la libertad religiosa", esa posible "oposición ministerial" sería "impotente para impedir al poder real hacer propuestas de leyes conformes a ese espíritu y favorables a esa libertad". Al Rey le bastaría con "cambiar de ministros"<sup>72</sup>.

En sentido similar, por lo que se refiere a la otra "gran cuestión", se han de aplicar "el mismo tipo de consideraciones", porque si "un monarca hereditario puede y debe ser irresponsable" e "inviolable", su poder es tan "sagrado" que se puede "separar" de la responsabilidad que se puede exigir a sus Ministros y que "el propio monarca admite sin desgarró", ya que "su dignidad es un patrimonio familiar que retira de la lucha al abandonar a su ministerio"<sup>73</sup>.

De modo que ante un Poder con esas características, los Ministros, afirma B. Constant, "son los únicos jueces de la obediencia que le deben", algo que no puede ocurrir en el "poder republicano", porque, en su opinión, al renovarse periódicamente, no se convierte en "un poder aparte", de modo que "entre un poder republicano no responsable y un ministerio responsable, el segundo lo sería todo, y el primero no tardaría en ser reconocido como inútil", mientras que la "no responsabilidad obliga al gobierno a hacerlo todo a través de sus ministros".

Es cierto que los Ministros pueden negar tal obediencia a un Monarca constitucional, pero eso sólo lo pueden hacer dimitiendo, en cuyo caso, afirma, la opinión pública "se convierte a su vez en juez entre el poder superior y los ministros", colocándose "naturalmente" a favor "de quienes parezca que han sacrificado sus intereses a su conciencia"<sup>74</sup>.

De hecho, el marco jurídico y político en que se inscribe tal responsabilidad del "ministerio" queda claro cuando B. Constant, al estudiar la posible existencia de una "declaración de indignidad" respecto de los Ministros, afirma que "cuando tengamos lo que todavía no tenemos", pero que para él resulta "indispensable" en una "monarquía constitucional", es decir, "un ministerio que actúe de manera coordinada, una mayoría estable, y una oposición perfectamente separada de esa mayoría", ningún Ministro podrá permanecer en el cargo "si no tiene consigo la mayoría de los votos, a menos que apele al pueblo a través de nuevas elecciones". Estas elecciones se convierten, por tanto, en "la piedra de toque de la confianza que se otorga a ese ministro"<sup>75</sup>, pero en el bien entendido de que "la confianza de que puede disfrutar un ministro, o la desconfianza que inspire, se demuestra por la mayoría que le apoya o que le abandona". Para B. Constant, "ese es el medio legal, la expresión constitucional", de manera que "no hay ninguna necesidad de buscar otro"<sup>76</sup>.

En definitiva, si una "monarquía constitucional" consigue que se ejerza la responsabilidad es porque separa el "poder ejecutivo" del "poder

supremo”, como “condición primera e indispensable”, de manera que el “poder ministerial” es el “auténtico resorte en la actuación ejecutiva en una Constitución libre”, hasta el punto de que “el monarca sólo hace propuestas por medio de sus ministros”, no “ordenando” nada a la nación que no ofrezca “la garantía de la responsabilidad de éstos, a través de su firma”<sup>77</sup>.

Entrelazadas de este modo la teoría del “poder neutral” e “irresponsable” con la “responsabilidad ministerial”, han tenido una “importancia capital”, afirma P. Bastid, tanto en el Derecho Público francés como extranjero, habiendo “pasado después de las Constituciones monárquicas a las Constituciones republicanas”<sup>78</sup>, en la lógica de esa “Constitución libre” en la que, finalmente, plantea B. Constant la existencia del “poder ministerial”.

Pero el “Acta Adicional” apenas estuvo vigente durante dos meses<sup>79</sup>, ya que la crisis abierta como consecuencia de Waterloo concluyó con el restablecimiento en el trono de Luis XVIII, iniciándose, en opinión de M. Deslandres, “una segunda experiencia de parlamentarismo monárquico y censitario”<sup>80</sup>, al aplicar en un “sentido liberal” la Carta de 1814, de manera que puede afirmar J. Godechot que, en este contexto, “Francia poco a poco, gracias a ella realizó el aprendizaje del régimen parlamentario”<sup>81</sup>.

Sin embargo, Carlos X, quien inicialmente había aceptado el “juego parlamentario”<sup>82</sup>, ante la deriva liberal de las Cámaras que se suceden, acabó por dar un “golpe de Estado”, publicando cuatro Ordenanzas “contrarias al espíritu de la Carta”, encaminadas a otorgar el poder a los “ultras”, de manera que, finalmente, disolvió las Cámaras y convocó nuevas elecciones, previa modificación de la ley electoral y de los requisitos para figurar en el censo<sup>83</sup>.

En esta situación, las aspiraciones de los liberales se concretaban en la exigencia de “una nueva constitución democrática” y en el deseo de que la Corona fuera “rodeada de instituciones republicanas”. Algunos, incluso, apoyados por los obreros parisinos, “reclamaban el retorno al sufragio universal”, mientras los conservadores estimaban “inútil” modificar la Carta de 1814. Entre estas dos posturas, la mayoría de los ciudadanos consideraba suficiente para satisfacer las reivindicaciones generales introducir ciertos cambios en esta última.

La modificación de la Carta de 1814 se produjo, por tanto, a partir de la consideración de que “el trono estaba vacante” –tras la abdicación y exilio de Carlos X–, y que “el interés universal y acuciante del pueblo francés llamaba

al trono a S.A.R. Luis-Felipe de Orleáns”, de tal modo que, afirma J. Godechot, no se reclamaba que éste “subiera al trono en virtud de las leyes sucesorias, ni que hubiera sido puesto por la voluntad popular”. De hecho, afirma, “la nueva monarquía era electiva y contractual”<sup>84</sup>, eliminando la idea monárquica tradicional, como lo demuestra el hecho de que el antiguo Preámbulo haya desaparecido en 1830, lo que significa, de manera indirecta, que la Carta de 1830 “no ha sido «otorgada», sino que emana de la voluntad de la Nación”<sup>85</sup>, y aunque “mantiene” sustancialmente la organización constitucional, afirma M. García Pelayo, no deja ninguna de sus partes “exactamente como estaba”.

Los derechos individuales “son ampliados”, se fijará “la responsabilidad de los ministros y otros agentes”, y se limitará “la potestad reglamentaria del rey” que, además, comparte ahora la iniciativa legislativa con las Cámaras, ampliándose las posibilidades jurídicas para la exigencia de la “responsabilidad ministerial”<sup>86</sup>, de tal modo que, como señala C. De Cabo, “el enfrentamiento entre el Principio monárquico y el Principio representativo (poder constituyente del pueblo)” se resuelve en 1830 “a través de una fórmula conciliadora de naturaleza claramente doctrinaria: el pacto entre ambos”<sup>87</sup> que, desde la perspectiva de los principios del parlamentarismo, se expresa en un sistema de colaboración y control recíproco de los poderes del Estado.

De este modo, la Carta francesa de 1830, tras reconocer que el Poder ejecutivo pertenece “sólo al rey” (art. 12), al que califica de “Jefe de Estado” (art. 13), prescribe que “la potestad legislativa se ejerce colectivamente por el rey, la Cámara de los pares y la Cámara de los diputados” (art. 14), y a ellos pertenece, asimismo, la iniciativa legislativa (art. 15), correspondiendo sólo al Monarca “la sanción y la promulgación de las leyes” (art. 18), así como –en un “retoque significativo” que supone la introducción de un nuevo artículo relativo a su poder reglamentario<sup>88</sup>–, la elaboración de “los reglamentos y ordenanzas necesarias para la ejecución de las leyes, sin poder nunca ni suspenderlas, ni dispensar de su ejecución” (art. 13)<sup>89</sup>.

La Monarquía de julio posibilitó en la práctica una aplicación “más estricta” del gobierno parlamentario y, con ella, la observación “más rigurosa” de la responsabilidad de los Ministros<sup>90</sup>. Así, la Carta francesa de 1830 suprime el antiguo artículo 56, que limitaba la responsabilidad penal de los Ministros a los casos de traición y concusión, proclamando con carácter

general, en el artículo 12, que "los ministros son responsables"<sup>91</sup>, si bien el artículo 47 mantiene la posibilidad de acusarles por parte de la "Cámara de los diputados" y que fueran juzgados por la "Cámara de los pares", pero no se establece un procedimiento específico en el Texto para ello.

Al mismo tiempo, la Carta reforzaba la posición del Rey frente a las Cámaras. El Monarca nombraba a los miembros de la Cámara de los Pares en número ilimitado (art. 23), y convocaba cada año a las dos Cámaras, pudiendo prorrogar sus sesiones y disolver la Cámara de los Diputados, si bien en este caso debía convocar una nueva Cámara en el plazo de tres meses (art. 42).

Según la tesis de Luis-Felipe, "el Rey debía tener su política, no debía ser un extraño en el Gobierno, pero no debía imponer su voluntad a través de sus Ministros, en contra de las Cámaras". Esta concepción de la posición del monarca respecto del Poder ejecutivo y del legislativo era apoyada, entre otros, por Guizot<sup>92</sup> quien, en el folleto "Del gobierno representativo y del estado actual de Francia", publicado en 1816, declaraba que "no existe en la responsabilidad ministerial, ni en la inviolabilidad real, ninguna razón para considerar al Rey extraño a los actos del Ministerio, ni a los actos del Ministerio extraños a la voluntad del Rey". Porque, afirmaba, "es el Rey quien quiere, quien actúa y quien únicamente tiene el derecho de querer y de actuar. Los ministros se encargan de declarar su voluntad (...). Sin su voluntad ellos no son nada, no pueden nada (...)"<sup>93</sup>.

La conciliación del poder del Rey con la responsabilidad de los Ministros residía, para Guizot, en el hecho de que "la responsabilidad no es sino una condición impuesta a los agentes del poder, que los coloca en la necesidad de utilizar todos sus medios para mantener el poder que los sustenta en los límites legales que les asignan las instituciones. Quienes aceptan un Ministerio (...) declaran a través de esta aceptación, o que están de acuerdo con las intenciones y las opiniones del Rey, o que esperan lograr el grado de influencia que les impida comprometerse ejecutando su voluntad". De este modo, afirma, "la responsabilidad ministerial no es nada más que esto" y, por tanto, "lejos de distanciar a los Ministros del Rey, los une de la manera más íntima".

Frente a la tesis de Guizot que, en opinión de M. Deslandres, "exaltaba más la autoridad real" que un "monárquico puro" como Vitrolles, Chateaubriand, en su obra "La Monarquía según la Carta", formula un parlamentarismo más acentuado, "reduciendo al mínimo la acción personal

del Rey". Para éste último, "la doctrina constitucional sobre la prerrogativa real consiste en que, en los actos del Gobierno, nada proviene del Rey; ninguna actuación del Ministerio, ni siquiera la que se hace en nombre del Rey y con su firma: proyectos de ley, ordenanzas, elección de individuos (...)". Porque, afirmaba, "el Rey en la Monarquía representativa es una divinidad que no puede ser alcanzada por nada; inviolable y sagrada, es también infalible, pues, si existe un error, este error es del Ministerio y no del Rey. Así, uno puede examinar, sin ofender, la majestad real, pues todo deriva de un Ministerio responsable"<sup>94</sup>.

Estas opiniones contrastaban con la idea de que la posición del Rey en el Gobierno, debido a las condiciones que precedieron a su establecimiento, "parecían condenarle a un Gobierno impersonal, a un papel representativo", pues, según se afirmaba, "los «inventores» de la nueva Monarquía, eran enemigos declarados del Gobierno personal" y, en este sentido, Thiers, que había contribuido directamente en el advenimiento del nuevo Rey, "fue el autor de la famosa fórmula: «El Rey reina pero no gobierna»"<sup>95</sup>.

Una de las innovaciones establecidas en la Carta de 1830, en relación con las prerrogativas reales, aunque "más nominal que real", se refería a la iniciativa de las leyes. Según se recogía anteriormente, el artículo 15 del Texto de 1830 afirmaba que ésta correspondía "al rey, a la Cámara de los pares y a la Cámara de los diputados", viniendo a consagrar jurídicamente la posibilidad "material", aunque indirecta, que, según el tenor del artículo 16 de la Carta de 1814, tenían las Cámaras, de "sugerir" al Rey la presentación de un proyecto de ley<sup>96</sup>.

La Cámara alta, de la que se afirma que "es una parte esencial del poder legislativo" (art. 20), en la Carta de 1830 tiene atribuidas las mismas prerrogativas que la Cámara de los Diputados, "ejerciendo sus funciones en las mismas condiciones" que ésta, dejando de ser, desde 1831, una Cámara compuesta por "miembros hereditarios"<sup>97</sup> y, por lo tanto, aristocrática. En el texto, el artículo 16 establece que "toda ley debe ser discutida y votada libremente por la mayoría de cada una de las dos Cámaras".

Sin embargo, afirma M. Deslandres que en la práctica la Cámara de los Pares "fue un órgano muerto, sin iniciativa, sin actividad, sin influencia", lo que demuestra, en último término, que no basta con que los textos reconozcan a los órganos distintas competencias para que sean ejercidas, sino que es una cuestión "de fuerza, no de textos"<sup>98</sup>.



Del mismo modo que en relación a la Cámara de los Pares se introducen profundas modificaciones, el régimen de la Monarquía de julio realiza, respecto de la Cámara de los Diputados, "cambios importantes", a través de una reforma parlamentaria (de 12 de septiembre de 1830) y de otra reforma electoral (de 19 de abril de 1831)<sup>99</sup>, a resultas de las cuales la Cámara baja, aunque manteniendo su carácter censitario, "será elegida por un cuerpo electoral más amplio, su mandato quedará rebajado a cinco años y adquirirá prioridad sobre la de los pares en materia tributaria"<sup>100</sup>, si bien manteniendo en el artículo 15 del Texto que "toda ley del impuesto debe ser votada en primer lugar por la Cámara de los Diputados" pero que, en todo caso, "el establecimiento y percepción de los tributos" requería el consentimiento de ambas Cámaras y la sanción del rey (art. 40)<sup>101</sup>.

Como rasgo común, ambas Cartas se caracterizan por una escasa regulación de los principios que rigen el Presupuesto, estableciendo simplemente bases generales como las ya mencionadas, así como la referencia a la lista civil, "fijada para toda la duración del reino" (art. 23 de la Carta de 1814 y art. 19 de la Carta de 1830), y la previsión de que el impuesto territorial requiere el voto anual, mientras que, por el contrario, "los impuestos indirectos pueden ser (consentidos) por varios años" (art. 49 de la Carta de 1814 y art. 41 de la Carta de 1830), sin que exista ninguna alusión en ambos textos a los gastos públicos, silencio que, según señala L. Trotabas "ciertos parlamentarios no han dejado de interpretar como el reconocimiento de las prerrogativas reales en la libre disposición del dinero público"<sup>102</sup>.

En cualquier caso, será en el "Acta adicional" de 1815 donde por primera vez aparezca incorporado a un Texto de esta significación el "Presupuesto general del Estado", con las características descritas anteriormente, si bien tampoco en este caso se puede afirmar, ni por el contexto político en que se incorpora ni por la propia literalidad del Texto, que estemos ante la pretensión de controlar los gastos públicos, ni que existan los instrumentos necesarios para ello.

Pese a todo, el "Acta adicional" no se suele considerar significativa en la sucesión de vicisitudes políticas y constitucionales de la historia francesa y, desde luego, no se toma en consideración a la hora de describir y analizar la formación y consolidación de sus "instituciones financieras", sin duda por las circunstancias históricas en que se produce, pero también por su escaso tiempo de vigencia. Por ello, las conclusiones que se suelen extraer respecto

a la evolución de la situación presupuestaria y financiera de esta etapa provienen tanto de los Textos de las dos Cartas como, especialmente, de la práctica que se desarrolla durante su vigencia.

#### b) La influencia del Presupuesto en la recepción de los "principios" del "régimen parlamentario"

En este contexto, afirma R. Stourm que las razones que explican el silencio de ambas Cartas respecto de la intervención popular en los gastos públicos resultan claramente expuestas en el Informe sobre el Presupuesto de 1816, presentado por el Conde Garnier a la Cámara de los Pares. En su opinión, "recorriendo los monumentos de nuestra legislación pública se puede observar que, si el derecho de aprobar o rechazar el impuesto parece haber estado reservado al pueblo, no es posible encontrar el menor resto, el más mínimo indicio respecto de la pretensión de examinar, de controlar y de regular el empleo de los fondos públicos"<sup>103</sup>.

Porque, afirmaba, "cuando nuestros monarcas solicitaban a los Estados generales el establecimiento de un impuesto nuevo y extraordinario, esta solicitud era sumariamente motivada en base a cualquier circunstancia conocida por los ciudadanos, como el rescate de un rey prisionero, el mantenimiento de una costosa guerra, o el pago de grandes deudas. El consentimiento del impuesto llevaba implícita la libre disposición de su rendimiento. Y esta parte de la administración era abandonada a la suprema sabiduría del monarca, sin otra garantía que la suprema confianza atribuida al Soberano hereditario"<sup>104</sup>.

De este modo, el derecho que las Asambleas de la Revolución, como afirma R. Stourm, no supieron "ni proclamar explícitamente, ni organizar prácticamente", cae en el olvido en los inicios de la Restauración, y el principio mismo es cuestionado, haciendo necesaria su demostración y, así, el Informe sobre el Presupuesto de 1817, presentado a la Cámara de los Diputados, afirmaba que el derecho de votar libremente el impuesto "es, sin duda, la más importante" de las competencias de esta Cámara. Pero, a continuación se preguntaba "¿cómo se entiende este derecho?, ¿en qué medida debe ser limitado?, ¿no será que tienen ustedes el derecho de aprobar y rechazar el impuesto, pero no el de verificar, determinar los gastos y de controlar el empleo de los fondos públicos?"<sup>105</sup>.

Sin embargo, si el "régimen parlamentario" fue "importado" de Inglaterra por el Gobierno de Luis XVIII, en el contexto de los enfrentamientos y luchas a que antes se hacía referencia, el Presupuesto, como afirman L. Trotabas y J.M. Cotteret, se estableció en Francia, a partir de 1814, "sin debate y casi sin discusión, como una cosa natural"<sup>106</sup>.

Ciertamente durante la Restauración se sientan determinados principios políticos de control del gobierno, partiendo, en primer lugar, de la diferenciación del Ministerio con respecto al Monarca, ante quien es responsable, de tal forma que a partir de esta distinción "las Cámaras podían atacar a los ministerios sin faltar al respeto que no debían dejar de profesar a la persona del rey"<sup>107</sup>.

En este sentido, a partir de la previsión contenida en el artículo 53 de la Carta de 1814, se utiliza la discusión de las peticiones como "un medio de discusión de los actos del gobierno" que las convierte "en auténticas interpelaciones"<sup>108</sup>, a partir del cual se desarrolla no sólo el "derecho de preguntar a los ministros", sino también un procedimiento más perfeccionado de control que aparece, "en germen", cuando la Cámara de los Diputados, con "el pretexto de una petición, procedió a una verdadera investigación parlamentaria sobre un contrato de suministro de pan en el ministerio de la guerra"<sup>109</sup>.

De este modo, afirma M. Deslandres, los Ministros dependían de las Cámaras, quienes, rechazando sus proyectos de ley, sus demandas de créditos, sus proyectos de Presupuesto, o manifestando abiertamente su hostilidad, podían derribarlos, aunque la retirada de los Ministros no era nunca consecuencia directa "de votos, de situaciones de minoría, de una interpelación, o de un debate legislativo"<sup>110</sup>.

En tal contexto, como afirma J. Barthélemy, la Restauración inicia la "sistematización" de los "principios establecidos por la Revolución en materia financiera", a través de la extensión a las finanzas del "esquema de los poderes establecidos por la Carta: al poder ejecutivo, la acción; al poder legislativo, el control". Además, "el ejercicio de las atribuciones financieras era el pretexto o el medio de nuevos progresos en la línea del parlamentarismo" y, así, la discusión del Presupuesto se transformaba frecuentemente en una sucesión de interpelaciones, donde las referencias más que a la utilidad a la cifra de los créditos concedidos, se referían al grado de confianza que le merecía el Ministerio que los solicitaba<sup>111</sup>.

Por ello, el voto del Presupuesto constituía para la Cámara de los Diputados una ocasión propicia para influir sobre la conducta del Gobierno y, a pesar de que, como se ha podido comprobar, la Carta se limitaba a reconocer a las Cámaras el voto del impuesto, "el ministro de finanzas, el baron Louis, que era el miembro más liberal del gabinete", amplió en la práctica las facultades de las Cámaras, presentando ante ellas los Presupuestos, tanto de los ingresos como de los gastos, de modo que, "rompiendo la tradición imperial", estableció la prioridad necesaria de estos últimos, sobre la base del principio según el cual "el gasto debe ser la razón de ser del ingreso", comprometiéndose, además, a someter a las Cámaras las cuentas de la Administración. En la Inglaterra del último tercio del siglo XVIII, W. Pitt había iniciado esta "práctica moderna" a partir de 1783, como se recogía en páginas anteriores.

De hecho, como afirma V. Dussart, durante la Restauración el Presupuesto de gastos estuvo dividido en cinco partes: deuda pública; dotaciones; servicios generales de los ministerios; gastos de administración, de percepción y de explotación de los impuestos y rendimientos directos e indirectos; reembolsos y restituciones a realizar sobre el producto de los impuestos, encontrándose la "lista civil" en el segundo de los apartados, junto a las dotaciones afectadas a los gastos de las dos Cámaras<sup>112</sup>.

En cualquier caso, el reconocimiento jurídico de ese derecho de la Cámara de los Diputados tiene lugar, afirma J. Barthélemy, cuando esta Cámara fue llamada a votar el Presupuesto de 1817, reclamando "una afirmación más solemne de sus derechos".

A tal fin, M. Louis, que presidía la Comisión del Presupuesto, "le propone hacer en relación a ello una deliberación especial: el informador, M. Roy, fue el encargado de demostrar que los derechos del Parlamento en materia de gastos son un corolario del derecho de votar el impuesto", argumentando a este respecto que "los impuestos y los subsidios no son establecidos más que para los gastos del Estado y por sus necesidades indispensables". La consecuencia inmediata de este principio era que "aquél que tiene el derecho de votar el impuesto tiene necesariamente el derecho de examinar si este impuesto es solicitado por las necesidades del Estado, de verificar estas necesidades". La decisión adoptada por la Comisión fue que la Cámara debería emitir respecto del Presupuesto dos tipos de "informes diferentes: uno sobre los gastos y necesidades; otro sobre los medios para hacerles frente"<sup>113</sup>.

De este modo, M. Roy fue encargado de "informar respecto de los ingresos", mientras M. Beugnot lo hacía "respecto de los gastos". Esta dualidad, afirma R. Stourm, posee una "importancia significativa: a través de ella, las Cámaras de diputados de la Restauración afirmaron su derecho de votar los gastos además del derecho a votar los ingresos".

Así, el Presupuesto proporcionaba a la Cámara de los Diputados el medio de implicarse en la administración, pues la solicitud de nuevos créditos por los Ministros iba necesariamente acompañada de la justificación de un determinado gasto, posibilitando a la Cámara "apreciar un acto futuro de gobierno" y, de este modo, ejercer un tipo de sanción que, apelando a "la responsabilidad moral de los ministros", podía transformarse en "responsabilidad política", obligándolos a retirarse.

Además, aunque frecuentemente violado, el artículo 651 de la Ley de 25 de marzo de 1817 establecía el principio de la autorización previa de las Cámaras para los créditos adicionales, prescribiendo que el Ministerio no podía comprometer estos gastos al margen del Presupuesto "sin su consentimiento" y, para el caso en que las Cámaras no estuvieran reunidas, si se producían supuestos extraordinarios y urgentes, "una simple ordenanza real podrá reconocer la existencia del crédito, pero con la condición de que esta ordenanza sea sometida a las Cámaras, para ser transformada en ley en su próxima sesión"<sup>114</sup>.

El papel político ejercido por la Cámara de los Pares en relación al Presupuesto se limitaba al desarrollo de "un derecho parecido por su naturaleza a la sanción real", pues era la Cámara de los Diputados quien votaba el Presupuesto, mientras que la Cámara de los Pares "recibe el presupuesto con tan poco margen de tiempo, que debe votarlo casi sin poder examinarlo"<sup>115</sup>.

No obstante, la intervención parlamentaria va adquiriendo cada vez una mayor importancia en relación a los Presupuestos, y si en los primeros los ingresos son votados "en bloque", dejando al Gobierno la libertad para establecer la distribución interna del Presupuesto, las Cámaras "no tardaron en comprender que, sin especialidad, no es posible un control serio de las finanzas públicas".

En este sentido, la Ley de 25 de marzo de 1817, antes mencionada, establecía "los principios de un sistema financiero en armonía con el régimen parlamentario", prescribiendo la regla de la especialidad para el Ministerio, al

señalar en su art. 151 que "el gasto de cada ministerio no puede exceder al crédito en masa abierto a cada uno de ellos. No podrán, bajo su responsabilidad, gastar más allá de este crédito". El reparto de la suma afectada a un Departamento ministerial entre los distintos capítulos correspondía al Ministro con la "aprobación del rey", si bien "en la sesión de 1819 la Cámara establece un voto particular sobre las asignaciones de cada capítulo".

Sin embargo, para R. Stourm, tras la aprobación de esta Ley las discusiones respecto de los derechos de los representantes de los ciudadanos sobre los gastos públicos continuaron, y en los archivos parlamentarios es posible encontrar intervenciones tan "curiosas" como la de M. Roy, "convertido en Ministro de finanzas", cuyas opiniones al respecto resultan sustancialmente distintas de las sostenidas con anterioridad, argumentando, en su discurso de 30 de junio de 1820, que "la Cámara vota el impuesto (...), pero el rey es el jefe supremo del Estado. Sólo a él le corresponde el poder ejecutivo. La consecuencia necesaria de esta verdad fundamental, es que únicamente el rey tiene derecho a aplicar los impuestos a los gastos. Porque la administración es la parte principal del poder ejecutivo, y únicamente administra quien distribuye los gastos y los aplica a cada acto de administración". Al mismo tiempo, un "folleto oficial, ampliamente distribuido, desarrollaba las ideas del ministro, invocando, en apoyo de sus conclusiones, las máximas de la monarquía feudal y la práctica de los antiguos Estados generales".

Estos argumentos, reiterados en 1821 por el marqués de Garnier, con ocasión de la votación de un proyecto de ley que recogía la consignación de los gastos de recaudación como gastos públicos, constituyen "los últimos ecos de opiniones retrógradas" en una época en la que, curiosamente, se habría pensado que "el derecho presupuestario de los representantes del país estaba definitivamente organizado en Francia"<sup>116</sup>.

En efecto, los Ministros respetaron las indicaciones de las Cámaras en el reparto de los créditos entre distintos capítulos, aunque las violaran en ocasiones, con la intención de demostrar que el voto por capítulos era fruto de su voluntad y no de una "obligación constitucional". Finalmente, la Ordenanza de 1 de septiembre de 1827 establece la especialidad por sección, queriendo, afirma el Preámbulo, "determinar con precisión los créditos especiales en los cuales nuestros ministros deben en lo sucesivo limitar sus ordenanzas y, en este sentido, establecer en el presupuesto secciones

especiales que limiten los gastos de cada servicio". Las Secciones correspondían "a las ramas principales de los servicios", siendo determinadas por el Gobierno y pudiendo ser modificadas anualmente.

Sin embargo, a pesar del avance en el principio de especialidad de los créditos presupuestarios, la ordenanza de 1 de septiembre de 1827 consagra un "retroceso" en relación a los créditos adicionales abiertos en ausencia de las Cámaras, al interpretar la Ley de 1817 en el sentido de que el Gobierno no está obligado a someter a las Cámaras, en la sesión inmediatamente siguiente, "más que los créditos abiertos para gastos extraordinarios y no previstos en el presupuesto (créditos extraordinarios)", mientras que para los créditos relativos a los servicios ordinarios previstos en el Presupuesto (créditos suplementarios), era suficiente su justificación "en la cuenta definitiva de cada servicio", y su confirmación "por la ley de liquidación del presupuesto (art. 4)", dando lugar, en última instancia, a un debilitamiento del control de las Cámaras sobre los créditos extrapresupuestarios<sup>117</sup>.

Finalmente, la Ley de 29 de enero de 1831, que establece el voto parlamentario por Capítulos de gastos, completa los derechos presupuestarios del Parlamento, desarrollando por completo "la idea del derecho presupuestario inaugurada en 1789", aunque estima R. Stourm que ningún "código financiero" recogerá esta conquista, puesto que "ningún texto legislativo atribuye el derecho de voto de los gastos públicos a los representantes de la nación", hasta 1862, cuando el Reglamento de 31 de mayo afirma, en su artículo 30, "que los ingresos y los gastos públicos, a efectuar para cada ejercicio, son autorizados por las leyes anuales de finanzas". Sin embargo, este Reglamento "no es más que un simple decreto gubernamental", de ahí que, en su opinión, el marqués de Audiffret pudiera decir con justicia que "ninguna ley específica ha ordenado textualmente el establecimiento del presupuesto general del Estado"<sup>118</sup>.

En todo caso, se entiende que la autorización previa por el Parlamento de todos los ingresos y gastos debe tener como consecuencia natural el derecho del Parlamento a comprobar por sí mismo si sus prescripciones han sido observadas, mediante la "intervención de las cuentas por la nación". No obstante, el derecho de las Cámaras a aprobar las cuentas, afirma J. Barthélemy, "no fue admitido sin dificultad", pues se veía en él una manifestación del "régimen parlamentario", constituyendo un punto de enfrentamiento entre los defensores y los adversarios del mismo.

De este modo, en los primeros años de la Restauración las cuentas de los ejercicios terminados no figuraban más que como documentos anexos a las leyes de finanzas sometidas a la Cámara. Sin embargo, el artículo 102 de la Ley de 1818 dispuso que, en el futuro, "la liquidación definitiva de los presupuestos anteriores será objeto de una ley particular, que será propuesta a las Cámaras, antes de la presentación de la ley anual de finanzas".

Así, la discusión parlamentaria de la "ley de cuentas" se convirtió en una ocasión todavía mejor que el debate del Presupuesto para apreciar los actos realizados por el Gobierno, pues las "leyes de cuentas" eran presentadas un año o dos después del cierre del ejercicio, de modo que la discusión adquiría un interés actual, ya que "los ministros cuya gestión se examinaba se encontraban, la mayoría de las veces, aun en funciones"<sup>119</sup>.

Resultaba claro que el Parlamento no podía, por sí mismo, preparar la "ley de cuentas", pues supondría una intromisión "completa" en la administración, y el principio de separación de poderes resultaría directamente conculcado, de ahí que "una serie de leyes y de ordenanzas organizaron la colaboración con la Cámara de una autoridad que gozaba, por su inamovilidad, de una cierta independencia respecto de los ministros": el Tribunal de Cuentas (Ley de 27 de junio de 1819, art. 20; Ordenanza de 18 de noviembre de 1817; Ordenanza de 8 de noviembre de 1820; Ordenanza de 14 de septiembre de 1822; Ordenanza de 10 de diciembre de 1823; Ordenanza de 9 de julio de 1826).

Sin embargo, la exigencia de responsabilidad política al Gobierno, en el sentido que ésta adquiere en un "régimen parlamentario", difícilmente podía ejercerse cuando la existencia del mismo no estaba prevista en la Carta, ni se contemplaba otro tipo de responsabilidad que la responsabilidad penal de los Ministros individualmente considerados. En efecto, como se ha analizado en páginas anteriores, en la Carta de 1814 se recoge la figura de los Ministros, pero no la de su agrupación en un órgano colegiado, de tal modo que, a juicio de J. Barthélemy, "la situación en la víspera de los Cien Días se podía resumir en esta fórmula aparentemente contradictoria: todos los elementos de un régimen parlamentario salvo la homogeneidad y la responsabilidad política de los ministros"<sup>120</sup>, lo que propiciaba que el Rey tratara de dirigir la política de sus Ministros y, de hecho, el Monarca ejercía una gran influencia ante los "ministerios" débiles y divididos, de ahí que, precisamente, una crisis ministerial resulte transformada en una "crisis de gobierno, en una crisis de

régimen, en una Revolución", que acabaría, finalmente, "con el tercer intento de restablecimiento de la Monarquía"<sup>121</sup>.

De este modo, el Presupuesto aparece en la Restauración francesa "por la vía de los hechos", quedando, en definitiva, sometido a las circunstancias políticas e, incluso, a la tendencia más o menos liberal de un Ministro, en tanto que ninguna norma de rango constitucional reconoce la existencia del Presupuesto —y, desde luego, no se puede considerar de este modo el "Acta Adicional"—, pero, además, según se ha comprobado, ni siquiera se prevé la aprobación parlamentaria de los gastos públicos. Sin embargo, la defensa del "régimen parlamentario" se mantuvo unida, en la práctica política, al sometimiento del Presupuesto a su aprobación parlamentaria.

Pese a los retrocesos producidos en ciertos momentos, y al hecho de que la intervención parlamentaria en materia de gastos se establezca a nivel legal y reglamentario, lo cierto es que en determinadas circunstancias el Parlamento ejerció las competencias presupuestarias propias de un "régimen parlamentario", ya que si éste se estructuraba sobre la base de la asignación al Gobierno de la "acción" y al Parlamento del "control", el Presupuesto apareció, al mismo tiempo, como el instrumento fundamental de la "acción" gubernamental y del "control" parlamentario, lo que resulta especialmente visible cuando el Parlamento llega a desarrollar un control posterior de la gestión presupuestaria del Ejecutivo a través de la aprobación de la "ley de cuentas".

En todo caso, afirma M. Deslandres que la Cámara de los Diputados de la Monarquía de julio "tuvo cierta influencia sobre la política y el Gobierno", aunque nunca hubiera podido imponerse a este último "si se hubiera mostrado firme y decidido"<sup>122</sup>. La vida de la Cámara de los Diputados era muy inestable y no llegaba a concluir la Legislatura de cinco años, al ser disuelta. El trabajo legislativo requiere una sesión anual que no "dura más de seis o siete meses", en el curso de los cuales debían tramitarse las "peticiones, los proyectos legislativos, el proyecto de presupuesto y los créditos extraordinarios, así como la discusión de las interpelaciones"<sup>123</sup>.

Los principales medios de control de las Cámaras, las interpelaciones y las peticiones, si bien adquieren una gran importancia política, no provocan la caída de los Ministros que, en todo caso, tiene lugar como consecuencia del voto en contra del Gobierno "a propósito de proyectos de ley o de tratados presentados por él", lo que demuestra, a juicio de M. Deslandres, un parlamentarismo todavía "en vías de formación"<sup>124</sup>.

Del mismo modo, el bipartidismo y la disciplina de los partidos, considerados como rasgos determinantes del "favorable funcionamiento" del parlamentarismo en Gran Bretaña, tampoco se encuentran en la vida política de la Monarquía de julio, donde conviven partidos "abiertamente antidinásticos" y "anticonstitucionales", "el partido legitimista" y "el partido republicano" e, incluso, un "partido bonapartista" que "comenzaba a renacer"<sup>125</sup>, circunstancias que dificultan la formación de una mayoría parlamentaria capaz de "mantener a los Gobiernos" y de exigir, con un mínimo de rigor, responsabilidad a los Ministros<sup>126</sup>.

De hecho, afirma, si en 1840 la estabilidad ministerial se extendió durante siete años, "no fue sino a través de un régimen de corrupción y de una rigidez de la política de resistencia, que provocaron como reacción la Revolución de 1848"<sup>127</sup>.

Porque, en última instancia, el rasgo que caracteriza al parlamentarismo que se introduce en Francia a comienzos del siglo XIX consiste, precisamente, en su implantación consuetudinaria a partir de la forma político-jurídica de la "Monarquía constitucional", al igual que sucede, entre otros supuestos, en el caso de las "monarquías del centro y del norte de Europa", en cuyo contexto presenta una singular relevancia la Constitución belga de 1831, ya que, como afirma E. Aja, "permite una adaptación progresiva al parlamentarismo y a la democracia"<sup>128</sup>, a partir del célebre contenido de su artículo 25: "Todos los poderes emanan de la nación. Se ejercen de la manera establecida por la Constitución"<sup>129</sup>.

Por ello afirma K. Loewenstein que con ella "se extendió" al continente "la forma de gobierno parlamentario", y, a partir de ella, "a todo el mundo"<sup>130</sup>, permitiendo la extensión del "parlamentarismo clásico" —"dualista"—, a lo largo de una extensa etapa histórica durante la cual, como mantiene L. Philip, se desarrolla un período en el que "las finanzas de los países europeos se caracterizan por una gran estabilidad, una cierta coherencia y una profunda adhesión de los hombres políticos de la época a las reglas financieras consagradas por la revolución francesa", pudiendo afirmarse la existencia de un denominado "período clásico" de las finanzas públicas, que en Francia se extiende durante todo un siglo, de 1815 a 1914.

En esta etapa tanto en Inglaterra como en Francia, afirma, "las reglas de derecho público financiero se aplican en el marco de un régimen liberal y parlamentario", a través de las cuales, más que la búsqueda de una "buena

gestión financiera", se pretende lograr la "puesta en práctica de los principios liberales", así como "permitir un control más importante de la actuación gubernamental" y, en este sentido, la autorización de los ingresos y gastos "resulta un elemento esencial del control parlamentario"<sup>131</sup>.

De este modo, en su opinión, en las finanzas públicas del "período clásico" pueden identificarse unos elementos comunes, como son el "carácter limitado" de los gastos públicos, la "ortodoxia" de los recursos y la "neutralidad" de las finanzas públicas.

Efectivamente, una de las características propias de este "período clásico" de las finanzas públicas consiste en la voluntad del Parlamento de no autorizar al Gobierno más que a efectuar "los gastos indispensables para el funcionamiento de los servicios públicos esenciales", de tal modo que, en opinión de L. Philip, el gasto público es considerado, al mismo tiempo, "nefasto" e "inevitable"<sup>132</sup>.

Del mismo modo, la fuente principal de ingresos no puede ser otra que "el impuesto", dado que es considerado el instrumento que mejor se adapta a un sistema financiero de "gastos permanentes e improductivos", censurándose las "manipulaciones monetarias" y desconfiando del recurso "al empréstito"<sup>133</sup>.

En última instancia, afirma, las finanzas públicas del "período clásico" son "neutras" respecto de la economía nacional, no sólo desde la perspectiva de que, por su limitado volumen, "no desarrollan una influencia determinante sobre la economía general (neutralidad objetiva)", sino porque, además, "los responsables no buscan actuar sobre la economía utilizando los instrumentos financieros de que disponen (neutralidad subjetiva)", pues "los gastos nunca se realizan con la intención de modificar los fenómenos económicos". Asimismo, afirma L. Philip, se puede decir que las "finanzas clásicas" son "neutras", en el sentido de que "los rendimientos son neutros", ya que el impuesto está "estrechamente ligado a la igualdad" y debe ser "equitativamente repartido entre todos", de manera que, como "corolario de la neutralidad", estas finanzas "son autónomas", pues la "regla del equilibrio presupuestario es, en esta época, una regla sagrada que debe ser respetada a toda costa"<sup>134</sup>.

El germen de tales características se manifiesta durante la Restauración y la Monarquía de julio, en el marco de los enfrentamientos entre aristocracia y burguesía y, más concretamente, entre el poder del Rey y el Parlamento.

El fortalecimiento económico de la burguesía como consecuencia del desarrollo del capitalismo industrial conllevó, en el plano político, la utilización por esta última de los instrumentos facilitados por el "régimen parlamentario", a través de los cuales controla cada vez más de cerca al Gobierno y a la Administración y, en este sentido, las "técnicas financieras" nuevamente aparecen como uno de los medios más eficaces para conseguirlo<sup>135</sup>.

### c) La constitucionalización del Presupuesto en la Constitución belga de 1831

En efecto, el constitucionalismo belga suele ser estudiado dentro del conjunto de las que se denominan como "Monarquías parlamentarias"<sup>136</sup>, "Monarquías centroeuropeas y nórdicas"<sup>137</sup>, o, sencillamente, "Monarquías parlamentarias de los pequeños países" europeos<sup>138</sup>, en las que el "régimen parlamentario" responde a unas coordenadas políticas específicas, variables según el país, pero que, como mantienen P. Lalumière y A. Demichel, se desarrollan "dentro de un marco jurídico, básicamente semejante: la monarquía constitucional"<sup>139</sup>.

Por eso afirma L. Sánchez Agesta que si las Monarquías de estos países del centro y norte de Europa presentan "una primera aparente discrepancia con el régimen británico", en tanto que, "desde el punto de vista constitucional", son países de "derecho escrito", con un texto constitucional que ha sido objeto de una promulgación formal y en el que se encuentran previstos procedimientos agravados de reforma<sup>140</sup>, en la mayoría de las ocasiones se trata de una "aparente divergencia", por cuanto "los principios esenciales del régimen de la monarquía parlamentaria y democrática han sido en casi todos estos países obra de una *acomodación histórica programática*, de carácter consuetudinario, o son consecuencia de leyes complementarias o de revisiones que han sancionado esta transformación"<sup>141</sup>. Sin embargo, las consecuencias no siempre han sido las mismas que en Gran Bretaña, de manera que "el régimen de la monarquía continental tiene un valor propio frente al régimen británico", pero "el hecho digno de señalar", en su opinión, es que el "régimen parlamentario", en todos estos países, "ha nacido (...) como una institución consuetudinaria, aunque después pueda haberse

racionalizado en preceptos jurídicos formales mediante reformas sucesivas de la Constitución<sup>142</sup>.

En cualquier caso, aquellas Constituciones, en opinión de P. Lalumière y A. Demichel, no establecían el "régimen parlamentario", sino simplemente la "Monarquía constitucional", es decir, limitada jurídicamente. De ahí que aunque la autoridad real venga afirmada con mayor o menor solemnidad por todos los Textos, resulte limitada a través del principio de separación de poderes y, de este modo, se "anul(e) el "absolutismo monárquico"<sup>143</sup>.

Porque, en definitiva, como afirma L. Sánchez Agesta, en su "mayoría", estos Textos se elaboraron "en fechas muy próximas a la Revolución francesa", por lo que "el principio de una rigurosa división de poderes es el que quedó impreso en la originaria redacción del texto constitucional", aunque, con el tiempo, esa "división del poder" cediera el paso, como consecuencia de una "acomodación pragmática de los poderes separados o divididos, a un régimen parlamentario de colaboración de poderes"<sup>144</sup>.

En este sentido, no se puede olvidar que, como afirma M. Jiménez de Parga, el parlamentarismo de "estructura oligárquica" se implantó primero que el sufragio universal, de manera que "las monarquías europeas no son democráticas hasta una época reciente, casi en pleno siglo XX", como lo muestran, en su opinión, "las fechas del establecimiento legal del principio "one man, one vote": en 1919, en Bélgica y Luxemburgo, 1917 en Holanda, 1898 en Noruega, 1915 en Dinamarca y 1909 en Suecia"<sup>145</sup>.

En concreto, para R. Fusilier será en Suecia donde se manifieste con mayor claridad el rasgo que caracteriza los "orígenes del parlamentarismo continental", ya que, aunque tiene como "punto de referencia el régimen parlamentario británico, a diferencia de Gran Bretaña, donde el parlamentarismo se instauró antes que la democracia, democracia y régimen parlamentario se desarrollan paralelamente"<sup>146</sup>. Porque, en su opinión, si bien la Constitución de 1809 y el Acta sobre el Parlamento de 1866 forman la base del "derecho constitucional sueco", junto a las modificaciones formales de tales documentos, "la evolución a través de costumbres ha aportado las modificaciones más profundas", en una evolución tendente a la democratización del Estado, donde, sin atentar contra los principios monárquicos, el Parlamento se convierte en el "eje de la vida política", de quien depende cada vez en mayor grado, a su vez, un Consejo de Ministros que, "cada vez más, ejerce el poder ejecutivo"<sup>147</sup>.

En cualquier caso, el Informe de la Comisión de Constitución sueca de 1809 afirmaba que el Texto Constitucional "tiende a realizar el equilibrio entre un poder ejecutivo «que actúa dentro de formas determinadas, con unidad en las decisiones y en el poder de aplicarlas, y un poder legislativo prudente en la actuación, pero firme y fuerte para la oposición...»"<sup>148</sup>, sirviendo como modelo a las Constituciones de Noruega de 1814 y a la primera Constitución danesa de 1849, que vienen a coincidir, de este modo, en sus "principios esenciales", tales como la atribución a un Rey hereditario del Poder ejecutivo y al Parlamento del Poder legislativo —si bien, en la mayoría de los casos, éste es jurídicamente compartido con el Rey—, además del derecho exclusivo de votar el impuesto.

Por lo demás, aunque todos los Textos establecen que los Ministros son responsables, no precisan "ante quien" ni "en qué condiciones" —de modo muy semejante a lo observado en los Textos franceses de la Restauración—, por lo que se debe entender que era intención de los constituyentes que la responsabilidad fuera más judicial que política, en tanto que, al igual que la mayoría de las técnicas parlamentarias, la responsabilidad política será progresivamente reconocida a través de la costumbre, lo que impide, en la mayoría de los casos, fechar el momento exacto en que su adopción tiene lugar.

A este respecto, resulta significativo que, al analizar el contenido del Estatuto Real de 1834, J. Tomás Villarroya describa la presencia de una serie de elementos a través de los cuales este Texto, en su opinión, "quiso dibujar" la fisonomía del "régimen parlamentario".

Entre otros, afirmaba, el Estatuto recogía una "articulación flexible" del principio de división de poderes, próxima al "régimen parlamentario" y, junto con los Reglamentos de los Estamentos, en su opinión, "reconocieron formalmente la existencia del Consejo de Ministros, la compatibilidad del cargo de Ministro y la condición de parlamentario", así como "la facultad del Rey de convocar, suspender o disolver las Cortes". A esta regulación constitucional debía sumarse, a su juicio, que la "doctrina política de la época" afirmara la necesidad de que el Gobierno contara con la confianza de las Cortes para alcanzar y mantenerse en el poder, lo que explica que en esta época se planteara por primera vez la "cuestión de Gabinete", a través de la cual el Gobierno comprueba la existencia de la confianza parlamentaria, y el "voto de censura", como instrumento de retirada de esta confianza<sup>149</sup>.

De hecho, J. R. Montero Gibert y J. García Morillo recuerdan que, en 1836, el Estamento de los Procuradores "consiguió la aprobación de un voto de censura contra el Gobierno de Francisco J. de Istúriz, introduciendo por vez primera la responsabilidad política dentro de un esquema netamente parlamentario" y aportando, como consecuencia, el ejercicio de la facultad de disolución por parte del Gobierno. Posteriormente, el dictamen de la Comisión constitucional de 1837 "recogía como evidente la idea de la responsabilidad política del Gobierno, que, sin embargo, no llegó a consignar el articulado de la Constitución del mismo año"<sup>150</sup>.

En todo caso, para P. Lalumière y A. Demichel existe un momento en la vida de estas Monarquías a partir del cual resulta posible situar la introducción de las técnicas de exigencia de responsabilidad política. Se trata de la acusación y condena de los Ministros noruegos por la Alta Corte de Justicia, en 1884, como consecuencia del conflicto —de carácter "exclusivamente político"— que mantenían con el Parlamento sobre la interpretación que convenía dar a la regulación del derecho de veto del Rey en el Texto Constitucional, siendo obligados a dimitir de sus funciones. Con anterioridad, en opinión de ambos autores, "no existía más que una responsabilidad individual establecida desde 1869, cuando el ministro de la Marina se retira ante una declaración de desconfianza del parlamento"<sup>151</sup>.

Tampoco el "dualismo" del Ejecutivo, típico de los regímenes parlamentarios "clásicos", es reconocido explícitamente por las Constituciones y, sin embargo, existe "virtualmente", porque "ciertas reglas, sin establecerlo explícitamente, lo hacen posible, formando de alguna manera el cuadro jurídico dentro del cual se podrá desarrollar"<sup>152</sup>.

En este sentido, se reconoce la regla según la cual las decisiones del Rey deben ser adoptadas en Consejo de Ministros, aunque, según las disposiciones constitucionales que establecen este principio, no tiene, en general, "más que una eficacia limitada tanto desde el punto de vista de la organización como de los poderes del Consejo".

Asimismo, todas las Constituciones coinciden en señalar, en este aspecto, que los Ministros son nombrados por el Rey, si bien las alusiones constitucionales al Consejo de Ministros, como órgano colegiado, tienen distinto alcance. Así, por ejemplo, la Constitución belga de 1831 no menciona el Consejo de Ministros sino en el artículo 79, para organizar el ejercicio provisional de los poderes reales durante los interregnos —los

"ministros reunidos en consejo"—, mientras que el artículo 12 de la Constitución noruega de 1814, el artículo 15 de la Constitución danesa de 1849 y los artículos 5 y 6 de la Constitución sueca de 1809, afirman que "los ministros forman un Consejo, a veces denominado también Consejo de Estado", y aunque en tales casos el Rey "lo preside y organiza de modo discrecional", la "colegialidad del Consejo no es discutible"<sup>153</sup>.

Pero, además, el principio de colaboración de poderes es particularmente reconocido en el ejercicio de la función legislativa y, a este respecto, los Textos prevén o bien que el Poder legislativo sea compartido por el Parlamento y el Rey (el único supuesto excepcional en este ámbito proviene del artículo 49 de la Constitución noruega de 1814, que concede el poder legislativo sólo al Storting), o bien que el Rey intervenga en la elaboración de las leyes (art. 87 de la Constitución sueca).

No obstante, una de las quiebras más importantes de este principio se encuentra en materia financiera, al ser competencia exclusiva de las Asambleas "el derecho de votar el impuesto" (art. 110 de la Constitución belga de 1831; art. 57 de la Constitución sueca de 1809; art. 46 de la Constitución danesa de 1849), lo que no excluye, a juicio de P. Lalumière y A. Demichel, "la participación del rey en la elaboración del presupuesto" (por ejemplo, en los artículos 57-8-9, art. 63 y ss. de la Constitución sueca), ya que la iniciativa legislativa del Gobierno está consagrada "en todas las constituciones tanto en materia presupuestaria como en materia de ley ordinaria"<sup>154</sup>.

En efecto, el artículo 110 de la Constitución belga de 1831 establecía que "ningún impuesto en beneficio del Estado podrá ser establecido sino mediante ley", mientras, por su parte, el artículo 111 disponía que "los impuestos en beneficio del Estado serán votados anualmente", de manera que "las leyes que los establezcan no tendrán fuerza más que por un año si no son renovadas", un precepto que, en opinión de F. Rubio Llorente y M. Daranas Peláez constituye "el ejemplo característico de uno de los principios del constitucionalismo del siglo pasado, inspirado en la desconfianza frente al Poder Ejecutivo, especialmente en materia económica y financiera", al establecer específicamente "la regla de anualidad estricta, es decir, de no renovación automática ni prórroga indefinida, de cualquiera impuestos y tributos", con la que se pretendía "salvaguardar en todo caso la soberanía del Parlamento"<sup>155</sup>.



Por su parte, el artículo 115 atribuía a las Cámaras, anualmente, el "establecimiento de la ley de cuentas" y la "votación del presupuesto", con la obligación de que "todos los ingresos y gastos del Estado" se incluyeran en el Presupuesto y en las cuentas.

En fin, el artículo 116 establecía que los miembros del Tribunal de Cuentas—encargado del "examen de la liquidación de las cuentas y de la administración general y de todos quienes tengan que rendir cuentas al tesoro público"—serán "nombrados por la Cámara de representantes en los términos fijados por la ley"<sup>156</sup>.

Así pues, los constituyentes belgas de 1831 incorporan por primera vez el Presupuesto a una Constitución en la que se reconoce que "todos los poderes emanan de la nación" y son "ejercidos de la manera establecida" por la misma (art. 25), así como que el Rey "no tiene otros poderes que los que le atribuyen la Constitución y las leyes particulares adoptadas en virtud de la misma Constitución" (art. 78), ejerciéndose el "poder legislativo" de forma "colectiva" por el Rey y las dos Cámaras (art. 26), si bien "toda ley relativa a ingresos y gastos públicos" había de ser "votada" en primer lugar por la Cámara de Representantes (art. 27.2º).

Es cierto que lo constitucionalizan junto a una "ley de cuentas", sin darle a aquél el tratamiento formal de ésta, cuando, según se ha podido comprobar en las páginas anteriores, el "principio de legalidad financiera", en virtud del cual se requiere la "forma de ley" para la autorización parlamentaria de los ingresos y gastos públicos, constituye la manifestación más relevante hasta entonces del significado que había adquirido el Presupuesto a finales del siglo XVIII en la Inglaterra donde se había consolidado el "régimen parlamentario", pero también que la Constitución belga de 1831 exige que todos los ingresos y gastos del Estado sean "incluidos" tanto en el Presupuesto como en la "ley de cuentas".

Se trata, desde luego, de una Constitución en la que su Título III regula "Los poderes", dedicando el Capítulo I a "Las Cámaras", el Capítulo II al "Rey y sus ministros", y el Capítulo III al "Poder judicial", mientras, por último, en el Capítulo IV se recogen "las instituciones provinciales y comunales", y en la que, atendiendo a la rápida implantación del "régimen parlamentario" a la que se ha hecho referencia, permite considerar al Presupuesto, básicamente, como un instrumento de "control parlamentario" como, por otro lado, había ocurrido en la "práctica" política de la Monarquía de julio francesa, que inspiró a los constituyentes belgas.

Porque la Constitución es fruto del "movimiento revolucionario" protagonizado por las provincias meridionales de los Países Bajos, en 1830, "alentadas por la noticia de los acontecimientos de París", hasta el extremo de que "la influencia de los tres días de la revolución de julio llegó a quebrar el equilibrio creado por el Congreso de Viena de 1815"<sup>157</sup>, de ahí que su contenido tome esencialmente como referencia el "liberalismo renovado" que aparecía en la Carta francesa de 1830, pero también la Constitución de 1791<sup>158</sup>, ya que, como afirma R. Senelle, la Constitución belga se redacta con la voluntad de incorporar al Texto la filosofía política que había inspirado a los revolucionarios franceses. Un conjunto de ideas de las que los constituyentes de 1831 se "nutrieron" especialmente, hasta el punto de considerarlas como una "verdad cierta"<sup>159</sup>.

De todos modos, inicialmente "la revolución belga" tenía como objetivo simplemente "obtener un autogobierno local", aunque la situación cambió por las actuaciones violentas de los radicales "patriotas" de Lieja y la inflexible posición de Guillermo I, que se enfrentó a los rebeldes con las armas, al entender que se trataba de "una sublevación que había que sofocar, de manera que hasta 1838 se negó a reconocer la separación de los territorios que habían pertenecido a su Reino"<sup>160</sup>.

El "motivo" más importante de la separación, para M. Pastor López, fue el religioso, ya que "los habitantes del Sur eran exclusivamente católicos", mientras "en el Norte, en cambio, predominaban los calvinistas y sectas religiosas afines", lo que "provocó", afirma, "una distancia considerable entre los desarrollos culturales de los dos países" y una contraposición no sólo "en aspectos dogmáticos sino en formas distintas de concebir el mundo y las actitudes vitales ante él". Estas circunstancias, unidas a otros múltiples factores—entre los cuales menciona la imposición de la lengua holandesa en todo el territorio como idioma oficial único, la participación discriminatoria de las provincias meridionales en las cargas fiscales del Estado, la no concesión a los belgas de representación política proporcional a su población, el desplazamiento de walones y flamencos de todos los altos puestos burocráticos, etc.—, provocaron "el descontento y la resistencia de la Iglesia y el pueblo belga", y tras varios años de "oposición abierta y de una vigorosa acción en todos los frentes", un Gobierno provisional constituido en Bruselas declaró la independencia del país el 4 de octubre de 1830, anunciando la próxima convocatoria de un Congreso que tendría como misión "dar su constitución al nuevo Estado"<sup>161</sup>.

El 25 de septiembre de 1830 se constituyó un Gobierno provisional que proclamó la independencia y convocó elecciones para un "Congreso nacional", por sufragio censitario. Encargó la redacción de un proyecto de Constitución a una Comisión de catorce miembros, que fue sometido al Congreso nacional. La Constitución se redactó entre diciembre de 1830 y enero de 1831, siendo promulgada el 7 de febrero de 1831<sup>162</sup>.

Los constituyentes, que se inspiraron en las instituciones de Inglaterra y de la "nueva Francia", se declararon, por 174 votos a favor y 13 en contra, a favor de la "Monarquía constitucional" el 22 de noviembre, "deseando", como afirma B. Waleffe, que el Rey de los belgas<sup>163</sup> "no dispusiera de otros poderes que los atribuidos taxativamente por la Nación soberana"<sup>164</sup>. Al mismo tiempo, "eligieron" Rey al hijo de Luis Felipe de Orleans, pero "éste le prohibió que aceptase", designando entonces como Rey al príncipe Leopoldo de Sajonia Coburgo, quien el mismo día de su entrada triunfal en Bruselas —el 31 de julio de 1831— prestó juramento a la Constitución que acababa de promulgarse<sup>165</sup>.

Desde luego, como recuerda F. Perin, la Europa de 1830 era "completamente monárquica", de manera que la república "es un escándalo, una subversión"<sup>166</sup>, pero "el principio monárquico" fue objeto de discusión en el Congreso, "en cuyo seno existían partidarios de la república". Sin embargo, afirma J. Stengers, "una vez que se adoptó la monarquía, se puede decir que, desde entonces, no ha sido contestada"<sup>167</sup>, hasta el extremo de que, en su opinión, "la realeza, desde 1831, no ha sido, a decir verdad, jamás puesta en peligro"<sup>168</sup> en Bélgica.

Al Rey de los belgas, a quien "pertenece el poder ejecutivo tal y como está regulado por la Constitución" (art. 29), y que "no tiene otros poderes que los que le atribuyen formalmente la Constitución y las leyes particulares adoptadas en virtud de la misma Constitución" (art. 78), se le atribuye la capacidad para nombrar y revocar a "sus ministros" (art. 65), de manera que "ningún acto del Rey puede tener efectos si no está firmado por un ministro, quien, únicamente por esto se hace responsable" (art. 64), dado que "la persona del Rey es inviolable; sus ministros son responsables" (art. 63)<sup>169</sup>.

Sin embargo, a partir de esta regulación constitucional, en opinión de J. Stengers, Leopoldo I, en relación con "sus ministros", se comportó según la "costumbre británica", importando la fórmula de encomendar a un Ministro la "formación de una administración", aunque no se trató de una "imitación

servil de la costumbre inglesa", porque no tenía ni el título ni la función de Primer Ministro, sino de "jefe de Gabinete", "un primus inter pares, cuya preeminencia se afirmará con el tiempo"<sup>170</sup>.

El resto de sus funciones son calificadas por M. Pastor López como de "extrema importancia", subrayando entre ellas sus facultades para "establecer los reglamentos y decretos necesarios para la ejecución de las leyes" (art. 67), así como el hecho de que "comparte" con las Cámaras el poder legislativo (art. 26) —lo que implica su facultad de promulgar y sancionar las leyes (art. 69)—, y la de "ejercer por sí los más significativos poderes propios del Ejecutivo con respecto al Parlamento (convocar las reuniones ordinarias o extraordinarias de las Cámaras, y proceder a su clausura, prórroga o disolución; arts. 70-72)"<sup>171</sup>. Unas "disposiciones constitucionales" que, desde 1831, "han permanecido (...) prácticamente sin cambios", pero se han revelado, en opinión de J. Stengers, "extremadamente maleables"<sup>172</sup>.

Un ejemplo sumamente significativo, en este sentido, está constituido por la existencia del derecho de disolución, considerado por M. Pastor López como uno de los "instrumentos reguladores" o "elementos equilibrantes" del "régimen parlamentario"<sup>173</sup>, ya que aunque ni la Constitución, ni ninguna ley ordinaria, otorgan al Consejo de Ministros competencias especiales en la materia, desde la primera disolución de 1833, afirma, "todos los decretos reales de disolución, salvo únicamente el de 29 de abril de 1950, fueron deliberados en Consejo de Ministros"<sup>174</sup>. Un hecho que, en su opinión, ha de ser "contemplado" desde la "perspectiva de un régimen constitucional parlamentario en el que dicho titular ejerce sus poderes en colaboración directa con ministros que han de refrendar cada uno de los actos del Rey y responder de ellos ante las Cámaras"<sup>175</sup>.

Por lo demás, ateniéndonos a la letra del texto constitucional, afirma M. Pastor López que "no cabe duda de que al poder legislativo le corresponde, al menos desde la perspectiva del ordenamiento jurídico, una clara preeminencia con respecto a los demás poderes", ya que "la función constituyente está atribuida básicamente a los mismos órganos que desempeñan la función legislativa, en cuanto que tienen atribuida la facultad de promover la revisión de cualquier punto del articulado constitucional (art. 131)". Además, afirma, las Cámaras "disponen de *poderes residuales*", lo que significa que "el legislador puede ejercer todo poder, siempre que la

Constitución no se lo haya negado formalmente o atribuido a otra institución o autoridad", máxime cuando el poder judicial "no tiene competencia para juzgar la constitucionalidad de las leyes" y las Cámaras, que han votado la ley, no sólo pueden modificarla o abolirla, sino que "están facultadas también para establecer en cada circunstancia los criterios de su interpretación"<sup>176</sup>.

Por ello ha afirmado R. Senelle que la Constitución "consagra la preponderancia jurídica y política del Parlamento", otorgando a ambas Cámaras "el derecho de votar anualmente el Presupuesto y el contingente", con lo que "aseguró el nacimiento del régimen parlamentario en Bélgica"<sup>177</sup>.

No obstante, resulte posible, desde la literalidad de la Constitución, subrayar su instauración de una "Monarquía constitucional" y, en este contexto, como expone R. Fusilier, aunque el artículo 115 supone "el medio" para las Cámaras "de imponer su voluntad", el hecho de que no prevea de modo explícito su "forma de ley", junto con la circunstancia de que, en su opinión, la Constitución no establece expresamente ninguna jerarquía entre los poderes, ni en favor del Parlamento ni del Gobierno, permitiría considerar al Presupuesto como "un acto de administración" que debe ser votado anualmente por las Cámaras<sup>178</sup>.

Precisamente ésta será la naturaleza jurídica que se reconocerá al Presupuesto en el marco de la Constitución prusiana de 31 de enero de 1850, cuyo artículo 62 afirmaba que "el poder legislativo se ejerce conjuntamente por el rey y las dos Cámaras", dando lugar a que el desacuerdo del Landtag, en 1862, respecto a la aprobación del proyecto de Ley de Presupuestos, suprimiendo determinados créditos destinados a los gastos ocasionados por la reorganización militar, propuestos por el Gobierno, llevara al Presidente del Consejo de Ministros, M. de Bismarck, a retirar "bruscamente el proyecto de presupuesto de las manos de la Cámara de los Diputados", sometiéndolo "directamente a las deliberaciones de la Cámara de los Senadores, que tuvo la debilidad de votarlo".

De este modo, el Presupuesto del ejercicio de 1863 entra en vigor habiendo sido aprobado por una sola Cámara, precisamente por aquella que no estaba elegida por sufragio popular, situación que acaeció reiteradamente durante tres años más, para los Presupuestos de 1864, 1865 y 1866, de tal modo que, afirma R. Stourm, "cuatro presupuestos sucesivos fueron así desprovistos de la aprobación legislativa" y fueron ejecutados en contradicción con la Constitución de 31 de enero de 1850, que garantizaba,

"de un modo explícito, el voto de los ingresos y de los gastos públicos por los representantes del país"<sup>179</sup>.

Estos acontecimientos no constituyen sino una particular manifestación de los caracteres que presenta el Presupuesto en el marco de las Monarquías constitucionales germánicas del siglo XIX, donde el concepto de ley aparece escindido como consecuencia del "dualismo" de legitimidades que derivan de la afirmación del "Principio monárquico" ("Monarchische Prinzip").

En efecto, las luchas que a partir del Acta Confederada de 1815 se desarrollan entre los distintos reinos y principados alemanes, enfrentando "constitucionalismo" y "absolutismo", se traducen doctrinalmente en una determinada configuración teórica y jurídica de la Monarquía, cuyos "antecedentes medievales", implicados en la ecuación Rex-Regnum, resultan, en opinión de A. Garrorena Morales, evidentes<sup>180</sup>.

Esta concreta definición de las facultades del Monarca posibilitará, en última instancia, la sustitución de la identificación entre el Estado y la persona del Monarca por la personalidad jurídica del Estado, pues, tal como señalara un autor como G. Jellinek, la teoría que "prevaleció" en la definición de la Monarquía fue aquella que, basada en la "ciencia alemana fundada por Albrecht", concibe al Monarca como "un miembro y órgano del Estado que ejerce funciones estatistas, conformándose con la reglamentación de éste y en interés del mismo"<sup>181</sup>.

Efectivamente, la interpretación del "poder real" en el marco de las Monarquías constitucionales germánicas tiene como característica principal su fundamentación en una determinada concepción del denominado "principio monárquico", que proviene de una elaboración teórica basada en la realidad política alemana del siglo XIX, iniciada, como se mencionaba anteriormente, tras el Acta de la Confederación germánica de 8 de junio de 1815.

De los treinta y ocho Estados que tomaron parte en el Acta de la Confederación, únicamente "en tres grandes Estados del Sur, y en algunos de los pequeños Estados del Norte, especialmente Hesse y Brunswick", fue ejecutada la cláusula en virtud de la cual los príncipes alemanes quedaban obligados a conceder Constituciones a sus respectivos Estados<sup>182</sup>.

De ahí que, precisamente, en opinión de D. Jesch, el "principio monárquico" aparezca por primera vez en Wurttemberg, en el llamado "proyecto de constitución estamental" de 1816, que empieza con estas

palabras: "El Rey es el Jefe del Estado y reúne en sí todos los derechos del Poder estatal, de acuerdo con las disposiciones establecidas por la constitución del país", pasando a ser reconocido en términos semejantes en las constituciones de Baviera, Baden y Wurtemberg, promulgadas en 1818-19 y, posteriormente, "en el marco del Derecho federal por el artículo 57 del Acta Final de Viena de 15 de mayo de 1820"<sup>183</sup>.

## Notas

- <sup>1</sup> BARTHÉLEMY, J.: "L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X". París: V. Giard & E. Brière, 1904, pág. 17.
- <sup>2</sup> BARTHÉLEMY, J.: "L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X". *Op. cit.*, pág. 36.
- <sup>3</sup> LOEWENSTEIN, K.: "Teoría de la Constitución". *Op. cit.*, pág. 160.
- <sup>4</sup> AJA, E.: "Estudio Preliminar". En F. LASSALLE: "¿Qué es una Constitución?". *Op. cit.*, pág. 16.
- <sup>5</sup> AJA, E.: "Estudio Preliminar". En F. LASSALLE: "¿Qué es una Constitución?". *Op. cit.*, págs. 16-17.
- <sup>6</sup> AJA, E.: "Estudio Preliminar". En F. LASSALLE: "¿Qué es una Constitución?". *Op. cit.*, pág. 17.
- <sup>7</sup> AJA, E.: "Estudio Preliminar". En F. LASSALLE: "¿Qué es una Constitución?". *Op. cit.*, pág. 18.
- <sup>8</sup> DÍEZ DEL CORRAL, L.: "El liberalismo doctrinario". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1984, pág. 121.
- <sup>9</sup> BASTID, P.: "Les institutions politiques de la Monarchie parlementaire française (1814-1848)". París: Editions du Recueil Sirey, 1952, pág. 182.
- <sup>10</sup> BASTID, P.: "Les institutions politiques de la Monarchie parlementaire française (1814-1848)". *Op. cit.*, pág. 195.
- <sup>11</sup> BASTID, P.: "Les institutions politiques de la Monarchie parlementaire française (1814-1848)". *Op. cit.*, págs. 204-205.
- <sup>12</sup> BARTHÉLEMY, J.: "L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X". *Op. cit.*, pág. 75.
- <sup>13</sup> CAPITANT, R.: "Régimes parlementaires". En "Mélanges R. Carré de Malberg". París: Librairie Edouard Duchemin, 1977, pág. 37.
- <sup>14</sup> MASSÓ, M.: "Las formas de gobierno contemporáneas". En "LÓPEZ GARRIDO, D.; MASSÓ GARROTE, M.F., y PEGORARO, L. (Dir.): "Nuevo Derecho constitucional comparado". *Op. cit.*, pág. 219.
- <sup>15</sup> BARTHÉLEMY, J.: "L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X". *Op. cit.*, págs. 18-19.
- <sup>16</sup> BARTHÉLEMY, J.: "L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X". *Op. cit.*, págs. 78-80.
- <sup>17</sup> GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 209.
- <sup>18</sup> GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, págs. 211-212.
- <sup>19</sup> GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 212.
- <sup>20</sup> GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 213.
- <sup>21</sup> GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 214.
- <sup>22</sup> GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, págs. 214-215.
- <sup>23</sup> GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 214.

- 24 El artículo 6, no obstante, establecía que "la religión católica apostólica y romana es la religión del Estado" (GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 219).
- 25 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. *Op. cit.*, págs. 670-671.  
En efecto, el artículo 9 declara que todas las propiedades son "inviolables, sin ninguna excepción de aquellas que se llaman nacionales", de manera que la ley no permitirá ninguna diferencia entre ellas, si bien el artículo siguiente establece que "el Estado puede exigir el sacrificio de una propiedad, por causa de interés público legalmente comprobado, pero con previa indemnización" (GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 219).
- 26 El artículo 13 afirma que "la persona del Rey es inviolable y sagrada. Sus Ministros son responsables. Únicamente al Rey pertenece el poder ejecutivo" (GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 219).
- 27 La redacción del artículo 16 resulta breve, concisa y contundente: "El Rey propone la ley" (GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 220).
- 28 COSTANZO, P.: "Lo scioglimento delle Assemblee Parlamentari". Vol. I: "Teoria e pratica dello scioglimento dalle origini al parlamentarismo razionalizzato". Milán: Dott. A. Giuffrè Editore, 1984, pág. 125.
- 29 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 215.
- 30 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 223.
- 31 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 220.
- 32 Afirma el artículo 46 que "ninguna enmienda puede ser hecha a ninguna ley si no ha sido propuesta o consentida por el Rey y si no ha sido enviada y discutida en las Comisiones" (GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 222).
- 33 El artículo 22 establece que "únicamente el Rey sanciona y promulga las leyes", pero el artículo 21 afirma que si la proposición presentada en una Cámara es adoptada por la otra, "será sometida al Rey; si es rechazada, no podrá ser presentada de nuevo en la misma sesión" (GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 220).
- 34 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 222.
- 35 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 225.
- 36 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 226.
- 37 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. *Op. cit.*, págs. 751-752.
- 38 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 232.
- 39 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 234.
- 40 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 233.
- 41 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 236.
- 42 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 235.
- 43 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, págs. 235-236.
- 44 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 238.

- 45 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 228.
- 46 M. L. SÁNCHEZ MEJÍA afirma en su "Estudio Preliminar" a los "Escritos Políticos" de B. Constant que "la caída de Napoleón y la primera restauración de los Borbones en el trono de Francia en 1814, llevan de nuevo a CONSTANT a París. Pero apenas ha comenzado su adaptación a la nueva situación, le sorprende el episodio de los Cien Días. Cansado del exilio y dispuesto a reintegrarse a la política, CONSTANT acepta servir a Napoleón en el Consejo de Estado y redactar para él un Acta Constitucional que dará a Francia el régimen de libertades que el Bonaparte del Consulado y del Imperio le había negado" (pág. XXV).  
Por lo demás, la Nota que se inserta en el Capítulo IX, dedicado al análisis "de la responsabilidad de los ministros", sitúa la publicación de los "Principios de política" que se han traducido para la presente edición, casi con toda seguridad, en 1815 (pág. 85) (SÁNCHEZ MEJÍA, M. L.: "Estudio Preliminar". En B. CONSTANT: "Escritos Políticos". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1989).
- 47 CONSTANT, B.: "Cours de Politique Constitutionnelle". Nouvelle Edition. Tome Premier: "Première partie". Paris: Didier Librairie-Editeur, 1836, págs. 161-162.
- 48 No obstante, M. L. SÁNCHEZ MEJÍA afirma que "la experiencia acumulada durante el Directorio y el Consulado, el análisis de la Revolución que el tiempo transcurrido ya permite hacer, la evolución del régimen napoleónico, transformado en imperio militar a la antigua usanza, todo ello va a cristalizar en la gran obra política de CONSTANT que, desgraciadamente, nunca publicará completa, pero que se puede considerar terminada hacia 1806" ("Estudio Preliminar". En B. CONSTANT: "Escritos Políticos". *Op. cit.* págs. XXII-XXIII).  
En ella, Constant pretende "elaborar una teoría política que dé respuesta a los grandes problemas planteados después de la Revolución" (pág. XXIII), imponiéndose como "misión" la de "aportar a la teoría política de su época el gran tratado que sepa establecer la conexión entre las ideas (o los principios) y las instituciones". Este "grand traité de politique", como "suele denominar CONSTANT a este trabajo, es quizá la única obra política de CONSTANT que no está escrita con una finalidad práctica inmediata, o ligada a unas circunstancias históricas concretas" (pág. XXIV). En años posteriores, Constant utilizará "el material de este tratado de política para confeccionar sus publicaciones", pero "el cuerpo principal de su teoría ya no sufrirá modificaciones" (págs. XXIV-XXV).  
De modo que, continúa la autora, "hasta que se descubrieron, se ordenaron y se publicaron estos manuscritos, se pensó que la obra y la actividad principal de CONSTANT era la que había llevado a cabo durante la Restauración, y que su teoría política era la respuesta liberal al conservadurismo, a veces cercano al Antiguo Régimen, de los reinados de Luis XVIII y de Carlos X. Sin embargo, el conocimiento de este texto manuscrito de 1806 ha permitido valorar debidamente los años del Directorio y del Consulado en la biografía de CONSTANT, y ha puesto de manifiesto que estos "Principios de política" son más una alternativa al sistema napoleónico, como heredero de ciertos principios revolucionarios, que a los restos del Antiguo Régimen que pudieran quedar en la Restauración" (pág. XXV).

- 49 CONSTANT, B.: "Principios de política". En "Escritos Políticos". *Op. cit.*, pág. 3.
- 50 CONSTANT, B.: "Principios de política". En "Escritos Políticos". *Op. cit.*, págs. 7-8.
- 51 CONSTANT, B.: "Principios de Política". En "Escritos políticos". *Op. cit.*, pág. 17.
- 52 CONSTANT, B.: "Principios de Política". En "Escritos políticos". *Op. cit.*, pág. 10.
- 53 En este sentido, una vez que califica a Rousseau de "genio sublime", se muestra rotundamente crítico con su intento de "trasladar a la época moderna una extensión del poder social, de la soberanía colectiva, que pertenece a otros siglos" (CONSTANT, B.: "De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos". En "Escritos políticos". *Op. cit.* pág. 270), si bien sus críticas más duras no recaen en Rousseau —pues no es a él "a quien se debe atribuir principalmente el error"—, sino en el abate Mably, "uno de sus sucesores, menos elocuente, pero no menos austero, y mil veces más exagerado" (pág. 271).
- 54 Para B. CONSTANT la "libertad de los antiguos" consistía en "ejercer de forma colectiva pero directa, distintos aspectos del conjunto de la soberanía, en deliberar en la plaza pública sobre la guerra y la paz, en conducir alianzas con los extranjeros, en votar las leyes, en pronunciar sentencias, en examinar las cuentas, los actos, la gestión de los magistrados, en hacerles comparecer ante todo el pueblo, acusarles, condenarles o absolverles", pero, a la vez, "los antiguos", afirma, "admitían como compatible con esta libertad colectiva la completa sumisión del individuo a la autoridad del conjunto", de modo que, en aquél contexto, "todas las actividades privadas estaban sometidas a una severa vigilancia; nada se dejaba a la independencia individual, ni en relación con las opiniones, ni con la industria, ni, sobre todo, con la religión" (CONSTANT, B.: "De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos". En "Escritos políticos". *Op. cit.* pág. 260).
- Por el contrario, la "libertad de los modernos" radica en "el derecho de cada uno a no estar sometido más que a las leyes, a no poder ser arrestado, ni detenido, ni muerto, ni maltratado de manera alguna a causa de la voluntad arbitraria de uno o varios individuos. Es el derecho de cada uno a expresar su opinión, a escoger su trabajo y a ejercerlo, a disponer de su propiedad, y abusar incluso de ella; a ir y venir sin pedir permiso y sin rendir cuentas de sus motivos o de sus pasos. Es el derecho de cada uno a reunirse con otras personas, sea para hablar de sus intereses, sea para profesar el culto que él y sus asociados prefieran, sea simplemente para llenar sus días y sus horas de la manera más conforme a sus inclinaciones, a sus caprichos. Es, en fin, el derecho de cada uno a influir en la administración del gobierno, bien por medio del nombramiento de todos o de determinados funcionarios, bien a través de representaciones, de peticiones, de demandas que la autoridad está más o menos obligada a tomar en consideración" (págs. 250-260).
- Por ello, "entre los antiguos, el individuo, soberano casi siempre en los asuntos públicos, era un esclavo en todas las cuestiones privadas", mientras que "entre los modernos, por el contrario, el individuo, independiente en su vida privada, no es soberano más que en apariencia, incluso en los Estados más libres", ya que su soberanía "es restringida, está casi siempre en suspenso; y si en determinados momentos, poco frecuentes, ejerce esta soberanía, está siempre rodeado de precauciones y de trabas, y no hace otra cosa que abdicar en seguida de ella" (pág. 261).

En definitiva, la "libertad de los antiguos" consistía en "la participación activa y continua en el poder colectivo", algo de lo que ya "no pueden" disfrutar "los modernos", cuya libertad "debe consistir en el disfrute apacible de la vida privada" (pág. 268).

Una crítica suficientemente conocida, desde perspectivas marxistas, a esta diferenciación entre lo "público" y lo "privado" y sus consecuencias respecto al contenido de la libertad, fue la desarrollada por U. CERRONI en "La libertad de los modernos". Buenos Aires: Martínez Roca, 1972.

- 55 BASTID, P.: "Dos manuscritos de Benjamín Constant". Revista de Estudios Políticos, n° 143, septiembre-octubre, 1965, pág. 9.
- De hecho, en la edición del "Cours" a que se ha hecho referencia anteriormente, afirmará B. CONSTANT como "principio eterno que es necesario establecer" que "ninguna autoridad sobre la tierra es ilimitada, ni la del pueblo ni la de los hombres que se dicen sus representantes, ni la de los reyes, sea cual sea el título por el que reinan, ni la de la ley, que no es más que la expresión de la voluntad del pueblo o del príncipe, según la forma de gobierno". Los límites se encuentran "marcados por la justicia y los derechos de los individuos" ("Cours de Politique Constitutionnelle". Tome Premier: "Première partie". *Op. cit.*, pág. 174).
- 56 Afirma F. L. de YTURBE, en su "Prólogo" al "Curso de Política Constitucional" que "para mayor claridad, y a fin de distinguirlo mejor del poder real (en cuyo nombre actúa, aunque no lo sea), en sus últimos escritos llama al poder ejecutivo poder ministerial" (CONSTANT, B.: "Curso de Política Constitucional". Madrid: Taurus, 1968, pág. XXXIV).
- 57 Como afirmaba en el "Cours de Politique Constitutionnelle", el Poder ejecutivo "emana del Rey", lo que no significa que el Poder ejecutivo "sea el Rey", del mismo modo que "el poder representativo no es el pueblo, aunque emane del pueblo" (CONSTANT, B.: "Cours de Politique Constitutionnelle". Tome Premier: "Première partie". *Op. cit.* págs. 6-7), entendiendo esa diferenciación entre "poder ejecutivo" y poder real" como "la llave" de toda organización política. Esta ventaja sólo la proporciona la "Monarquía constitucional", donde el Poder legislativo reside en las Asambleas representativas, con la sanción del Rey; el Poder ejecutivo está atribuido a los Ministros, y el Poder judicial a los Tribunales, de modo que el Rey se sitúa "en el centro" de estos tres poderes, como un cuarto poder, con "autoridad neutra e intermediaria, sin ningún otro interés que el de mantener el equilibrio" (págs. 1-3).
- 58 CONSTANT, B.: "Principios de política". En "Escritos políticos". *Op. cit.*, págs. 20-21.
- 59 CONSTANT, B.: "Principios de política". En "Escritos políticos". *Op. cit.*, pág. 23.
- Afirma B. CONSTANT que cuando esa "suma de autoridad" se concentró en el Poder legislativo, "la ley, que no debía extenderse más que a determinadas materias, se extendió a todo", lo que provocó "arbitrariedad y tiranía sin límites", como demostraron, en su opinión, los "excesos" del Parlamento Largo y las actuaciones de las Asambleas populares de las Repúblicas italianas, así como la Convención, al menos en alguna de sus etapas. Del mismo modo, cuando esa "suma de autoridad" se concentró en el Poder ejecutivo, "hubo despotismo", como muestra de modo especialmente visible la historia de Roma, donde la

"usurpación" fue el resultado de la "dictadura", convirtiéndose para B. CONSTANT esta última, precisamente, en el ejemplo más claro de la necesidad de "un poder neutral, mediador entre los poderes activos" ("Principios de política". En "Escritos políticos". *Op. cit.*, págs. 23-24).

60 CONSTANT, B.: "Principios de política". En "Escritos políticos". *Op. cit.*, pág. 21.

61 CONSTANT, B.: "Principios de política". En "Escritos políticos". *Op. cit.*, pág. 32.

62 CONSTANT, B.: "Principios de política". En "Escritos políticos". *Op. cit.*, pág. 21.

63 CONSTANT, B.: "Principios de política". En "Escritos políticos". *Op. cit.*, pág. 22.

64 CONSTANT, B.: "Principios de política". En "Escritos políticos". *Op. cit.*, págs. 24-25.

65 CONSTANT, B.: "Principios de política". En "Escritos políticos". *Op. cit.*, pág. 25.

Probablemente por ello F. L. de YTURBE afirmaría que "el poder neutro es para Constant el poder real, pero a diferencia de Montesquieu no se trata únicamente del "fiel de la balanza" para equilibrar los distintos poderes. "Tiene una función específica de poder judicial de los demás poderes. Pero el rey tiene atribuciones negativas más que positivas. ¡Más un derecho de impedir que de hacer!" ("Prólogo". En CONSTANT, B.: "Curso de Política Constitucional", *Op. cit.*, pág. XXXIV).

66 CONSTANT, B.: "Principios de política". En "Escritos políticos". *Op. cit.*, págs. 26-27.

67 CONSTANT, B.: "Principios de política". En "Escritos políticos". *Op. cit.*, pág. 111.

68 BASTID, P.: "Dos manuscritos de Benjamín Constant". *Op. cit.*, pág. 21.

69 CONSTANT, B.: "Principios de política". En "Escritos políticos". *Op. cit.*, pág. 22.

70 CONSTANT, B.: "Principios de política". En "Escritos políticos". *Op. cit.*, pág. 27.

71 CONSTANT, B.: "Principios de política". En "Escritos políticos". *Op. cit.*, págs. 27-28.

A este respecto, F. L. de YTURBE afirma que "respecto de la responsabilidad ministerial, Constant marca la transición de la responsabilidad penal a la responsabilidad parlamentaria, deslindando entre la violación de la ley pura y simple, infracción formal de la ley y el mal uso de un poder legal" ("Prólogo". En CONSTANT, B.: "Curso de Política Constitucional". *Op. cit.*, pág. XXXV).

72 CONSTANT, B.: "Principios de política". En "Escritos políticos". *Op. cit.*, págs. 32-33.

73 CONSTANT, B.: "Principios de política". En "Escritos políticos". *Op. cit.*, pág. 28.

74 CONSTANT, B.: "Principios de política". En "Escritos políticos". *Op. cit.*, págs. 28-29.

75 CONSTANT, B.: "Principios de política". En "Escritos políticos". *Op. cit.*, pág. 109.

76 CONSTANT, B.: "Principios de política". En "Escritos políticos". *Op. cit.*, págs. 111-112.

77 CONSTANT, B.: "Principios de política". En "Escritos políticos". *Op. cit.*, pág. 31.

La diferenciación entre "poder ministerial" y "poder real" y el reconocimiento de este último como "supremo" y dotado de "inviolabilidad" resultan "condiciones indispensables" para la existencia de responsabilidad ministerial, de ahí que, en opinión de B. CONSTANT, ante la ausencia de tales caracteres en los "gobiernos republicanos" de la época, hubieran fracasado "en todas las tentativas de establecer la responsabilidad" ("Cours de Politique Constitutionnelle". Tome Premier: "Première partie". *Op. cit.*, págs. 30-31).

78 BASTID, P.: "Dos manuscritos de Benjamín Constant". *Op. cit.*, pág. 29.

Este "poder neutral" o "moderador", desarrollado por una doctrina que M. GARCÍA

PELAYO califica como "típica del constitucionalismo monárquico", en la actualidad sería ejercido por los Tribunales Constitucionales, "en la medida en que conflictos entre órganos constitucionales puedan ser planteados como conflictos de competencia, es decir, en términos jurídicos", si bien, en el caso de España, afirma, sin perjuicio "de la función del Rey de arbitrar y moderar el funcionamiento regular de las instituciones que, sin duda, se mueve en planos distintos y con recursos distintos a los jurisdiccionales" ("La división de poderes y su control jurisdiccional". *Op. cit.*, págs. 10-11).

Sin embargo, no es esta la única traslación que en los tiempos más recientes ha tenido la idea de un "poder neutro". Así, en el marco de las elaboraciones sobre el concepto de "Estado social", un autor como E. FORSTHOFF afirma la existencia de "un poder neutro", residenciado en el Estado, que le haría situarse "por encima de todos los grupos", y que, en su opinión, durante la República de Weimar, se encarnaba en el Presidente del Reich y en "el funcionariado de carrera". Para este autor, este "poder neutral" tendría sus antecedentes más inmediatos en el desarrollo efectuado por L. Von Stein de lo que calificaba como "Monarquía social", en la que el Monarca "desligado de todos los condicionamientos y ataduras sociales enmarca y garantiza la posición del Estado por encima de todos los grupos", proporcionando una "nueva justificación" a la Monarquía ("Problemas constitucionales del Estado social". En ABENDROTH, W.; FORSTHOFF, E. y DOEHRING, K.: "El Estado social". *Op. cit.*, pág. 62).

79 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 228.

80 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Second: "De la chute de l'Empire a l'avènement de la Troisième République". París: Librairie Armand Colin, 1932, pág. 1.

81 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 229.

82 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 241.

83 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 242.

84 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 244.

85 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 245.

86 GARCÍA PELAYO, M.: "Derecho constitucional comparado". *Op. cit.*, pág. 479.

87 CABO, C. de: "Teoría histórica del Estado y del Derecho constitucional". Vol. II: "Estado y Derecho en la transición al capitalismo y en su evolución: El desarrollo constitucional". *Op. cit.*, pág. 287.

88 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Second. *Op. cit.*, pág. 132.

89 Esta limitación de "la prerrogativa real" en materia reglamentaria se encuentra justificada, señala el autor, por el abuso cometido por Carlos X, al declarar legítimas "las cuatro ordenanzas de julio" contrarias a las leyes, antes comentadas, al entender el Monarca que eran "necesarias para la seguridad del Estado" (DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Second. *Op. cit.*, pág. 132).

90 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Second. *Op. cit.*, pág. 159.

- 91 El artículo 12 establecía: "La persona del rey es sagrada e inviolable. Sus ministros son responsables. Solo al rey pertenece el poder ejecutivo" (GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 248).
- 92 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Second. *Op. cit.*, pág. 221.
- 93 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Second. *Op. cit.*, pág. 69.
- 94 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Second. *Op. cit.*, págs. 69-70.
- 95 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Second. *Op. cit.*, pág. 158.
- 96 DESLANDRES, M.: "Histoire Constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Second. *Op. cit.*, pág. 132.
- 97 Concretamente, el artículo 23 de la Carta de 1830 reconocía como posibilidad —"según la voluntad" del Monarca—, el nombramiento hereditario de miembros de la Cámara de los pares. Sin embargo, esta posibilidad viene a ser suprimida con la aprobación de la ley de 29 de diciembre de 1831 (sobre la exposición de la tramitación parlamentaria de la misma *vid.* DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Second. *Op. cit.*, págs. 250-252).
- 98 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Second. *Op. cit.*, págs. 254-256.
- 99 Quizá el rasgo más importante consiste en que, en el desarrollo del trabajo parlamentario, la Cámara de los Diputados adopta una serie de medidas tendentes al perfeccionamiento del trabajo legislativo. Así, por ejemplo, que "las proposiciones de sus miembros, y no del Gobierno, son sometidas a las Comisiones", siendo necesario que "tres de ellas decidan que deben ser «desarrolladas» para que sean «presentadas» a la Cámara". Asimismo, para poder ser discutida una enmienda, se requiere que sea apoyada "por otros miembros además de por su autor", de tal forma que, en este caso, la discusión de la ley se desarrolla sobre "la norma en su conjunto", y no se pasa a la discusión de los artículos más que si tiene lugar "la toma en consideración".
- A través de la combinación de tales reglas de procedimiento —cuando el artículo 39 de la Carta establecía que "la Cámara se dividirá en Comisiones para discutir los proyectos que le han sido presentados de parte del Rey"—, afirma M. DESLANDRES que se eliminan los proyectos sin interés y se optimiza el trabajo, haciendo funcionar la "máquina" legislativa "con precisión y rapidez", de tal modo que se puede concluir, a su juicio, que el funcionamiento del trabajo legislativo en la Monarquía de julio tiene un carácter "perfecto" ("Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Second. *Op. cit.*, págs. 269-270).
- 100 GARCÍA PELAYO, M.: "Derecho constitucional comparado". *Op. cit.*, pág. 479.
- 101 GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 250.
- 102 TROTABAS, L.: "Finances Publiques". *Op. cit.*, pág. 34.
- 103 STOURM, R.: "Cours de finances. Le Budget". *Op. cit.*, págs. 46-47.

- 104 STOURM, R.: "Cours de finances. Le Budget". *Op. cit.*, nota (1), pág. 47.
- 105 STOURM, R.: "Cours de finances. Le Budget". *Op. cit.*, pág. 47.
- 106 TROTABAS, L. y COTTERET, J.-M.: "Finances Publiques". Quatrième édition. *Op. cit.*, págs. 31-32.
- 107 BARTHÉLEMY, J.: "L'introduction du Régime Parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X". *Op. cit.*, pág. 43.
- 108 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Second. *Op. cit.*, pág. 107.
- El artículo 53 establecía que "toda petición a una u otra de las Cámaras no puede ser hecha y presentada nada más que por escrito. La ley prohibirá presentarlas en persona y ante la turandilla del tribunal" (GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". *Op. cit.*, pág. 222).
- 109 BARTHÉLEMY, J.: "L'introduction du Régime Parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X". *Op. cit.*, págs. 49-50.
- 110 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Second. *Op. cit.*, págs. 112-114.
- 111 BARTHÉLEMY, J.: "L'introduction du Régime Parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X". *Op. cit.*, págs. 271-272.
- 112 DUSSART, V.: "L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels". *Op. cit.*, pág. 92.
- 113 BARTHÉLEMY, J.: "L'introduction du Régime Parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X". *Op. cit.*, págs. 260-261.
- 114 BARTHÉLEMY, J.: "L'introduction du Régime Parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X". *Op. cit.*, págs. 267-269.
- 115 BARTHÉLEMY, J.: "L'introduction du Régime Parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X". *Op. cit.*, pág. 301.
- 116 STOURM, R.: "Cours de finances. Le Budget". *Op. cit.*, pág. 49.
- 117 BARTHÉLEMY, J.: "L'introduction du Régime Parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X". *Op. cit.*, págs. 262-267.
- 118 STOURM, R.: "Cours de finances. Le Budget". *Op. cit.*, págs. 49-50.
- 119 BARTHÉLEMY, J.: "L'introduction du Régime Parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X". *Op. cit.*, págs. 271-273.
- 120 BARTHÉLEMY, J.: "L'introduction du Régime Parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X". *Op. cit.*, pág. 53.
- J. R. MONTERO GIBERT y J. GARCÍA MORILLO afirman, no obstante, que en Francia, bajo la vigencia de la Carta de 1814, concedida por Luis XVIII, donde se recogían "las facultades parlamentarias de crítica y de exigencia de responsabilidad penal de los Ministros", se produjo "la introducción de la responsabilidad política institucional y la construcción de un auténtico régimen parlamentario, que prepararon el paso a la monarquía parlamentaria orleanista" ("El control parlamentario". *Op. cit.*, págs. 139-140).
- 121 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Second. *Op. cit.*, págs. 240-241.



- 122 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Second. *Op. cit.*, pág. 144.
- 123 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Second. *Op. cit.*, pág. 269.
- 124 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Second. *Op. cit.*, págs. 275-277.
- 125 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Second. *Op. cit.*, págs. 144-145.
- 126 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Second. *Op. cit.*, págs. 159-160.
- 127 DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Second. *Op. cit.*, pág. 145.
- 128 AJA, E.: "Estudio Preliminar". En LASSALLE, F.: "¿Qué es una Constitución?". *Op. cit.*, pág. 20.
- 129 "La Constitution Belge du 7 février 1831, avec les modifications des 7 septembre 1893, 15 novembre 1920, 7 février, 24 août et 15 octobre 1921. Annotée des lois, arrêtés royaux et décisions judiciaires utiles á l'interprétation des textes". Bruxelles: Établissements Émile Bruylant, 1961, pág. 6.
- 130 Para K. LOEWENSTEIN, en efecto, "la forma de gobierno parlamentario, que se adaptaba al temperamento de su población, había evitado la revolución en Inglaterra y no puede constituir, por lo tanto, ninguna sorpresa el que esta forma gubernamental se convirtiese en el modelo envidiado e imitado por todas partes. Se extendió al continente con la Carta belga de 1831 y, posteriormente, a todo el mundo" ("Teoría de la Constitución". *Op. cit.*, pág. 104).
- 131 PHILIP, L.: "Finances publiques". Tome I: "Les problèmes généraux des finances publiques et le budget". París: Cujas, 1975, pág. 67.
- 132 PHILIP, L.: "Finances publiques". Tome I: "Les problèmes généraux des finances publiques et le budget". *Op. cit.*, pág. 72.
- 133 PHILIP, L.: "Finances publiques". Tome I: "Les problèmes généraux des finances publiques et le budget". *Op. cit.*, págs. 74-75.
- 134 PHILIP, L.: "Finances publiques". Tome I: "Les problèmes généraux des finances publiques et le budget". *Op. cit.*, pág. 76.
- 135 PHILIP, L.: "Finances publiques". Tome I: "Les problèmes généraux des finances publiques et le budget". *Op. cit.*, págs. 68-69.
- 136 R. FUSILIER denomina de este modo a "los sistemas de gobierno" de Suecia, Noruega, Dinamarca, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo ("Les Monarchies parlementaires. Etude sur les systèmes de gouvernement (Suède, Norvège, Danemark, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg)". París: Les Editions Ouvrières, 1960).
- Por su parte, L. SÁNCHEZ AGESTA denomina de esta manera a las siguientes "monarquías del centro y norte de europa: Bélgica y Holanda, Suecia, Noruega y Dinamarca; a las que se pueden agregar el Ducado de Luxemburgo y hasta 1974 la monarquía griega" ("Derecho Constitucional comparado". *Op. cit.*, pág. 161).

- 137 M. PASTOR LÓPEZ incluye en su estudio "el régimen belga", "el régimen político de los Países Bajos" y "el parlamentarismo escandinavo" ("Los regímenes políticos de las Monarquías centroeuropeas y nórdicas". En FERRANDO BADÍA, J. (coord.): "Regímenes políticos actuales". Madrid: Tecnos, 1995, págs. 191-249).
- 138 Así denominan P. LALUMIÈRE y A. DEMICHEL a las "monarquías parlamentarias" de Bélgica, Holanda, Suecia, Noruega y Dinamarca ("Les régimes parlementaires européens". *Op. cit.*, pág. 219).
- 139 LALUMIÈRE, P. y DEMICHEL, A.: "Les régimes parlementaires européens". *Op. cit.*, pág. 222.
- 140 SÁNCHEZ AGESTA, L.: "Derecho constitucional comparado". *Op. cit.*, págs. 161-162.
- 141 SÁNCHEZ AGESTA, L.: "Derecho constitucional comparado". *Op. cit.*, pág. 162.
- 142 SÁNCHEZ AGESTA, L.: "Derecho constitucional comparado". *Op. cit.*, págs. 162-163.
- De todos modos, esta "fijación consuetudinaria" no tiene, en su opinión y en términos generales, "el mismo alcance" que en el régimen británico, hasta tal punto que, afirma, "se ha podido deslindar como un régimen parlamentario de tipo especial", al que R. Fusilier denomina como "*parlamentarismo negativo*", que estaría caracterizado por "tres perfiles propios": 1º. "No existe en términos generales una votación de investidura", ya que el Gobierno "no precisa de una votación de confianza. La vinculación entre el Gobierno y el Parlamento se funda en que no existe una desconfianza expresa de las Cámaras". 2º. "Tácitamente un gobierno se mantiene en el poder, incluso sin una mayoría expresa de las Cámaras, hasta tanto que es posible constituir otro Gobierno", y 3º. "La relación entre Parlamento y Gobierno no es tan íntima y definida como en el régimen británico. La figura de un primer ministro se ha constituido tardíamente y sin la autoridad del Premier británico; los miembros del gabinete no precisan ser parlamentarios. Incluso en algunos países existe una incompatibilidad entre la función de ministro y el ejercicio del cargo representativo" ("Derecho constitucional comparado". *Op. cit.*, pág. 166).
- 143 LALUMIÈRE, P. y DEMICHEL, A.: "Les régimes parlementaires européens". *Op. cit.*, págs. 222-227.
- 144 SÁNCHEZ AGESTA, L.: "Derecho constitucional comparado". *Op. cit.*, pág. 165.
- 145 JIMÉNEZ DE PARGA, M.: "Las Monarquías europeas en el horizonte español". *Op. cit.*, pág. 154.
- 146 FUSILIER, R.: "Les Monarchies parlementaires. Etude sur les systèmes de gouvernement (Suède, Norvège, Danemark, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg)". *Op. cit.*, pág. 78).
- 147 FUSILIER, R.: "Les Monarchies parlementaires. Etude sur les systèmes de gouvernement (Suède, Norvège, Danemark, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg)". *Op. cit.*, pág. 79.
- En este sentido, afirma, cabe citar la creación de un "Comité de finanzas" con capacidad para "decidir todas las cuestiones relativas al Presupuesto, a los impuestos y a la Banca nacional, sobre las cuales los estados no se hubieran puesto de acuerdo", así como la aprobación de la proposición del Gobierno, en 1848, por la cual "la antigua organización de los cuatro estados deja paso a un Parlamento dividido en dos Cámaras, según el ejemplo dado por la mayoría de los países: Gran Bretaña, Francia, USA, Italia, Bélgica, Alemania y Dinamarca" (FUSILIER, R.: "Les Monarchies parlementaires. Etude sur les systèmes de

- gouvernement (Suède, Norvège, Danemark, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg)". *Op. cit.*, pág. 77).
- 148 FUSILIER, R.: "Les Monarchies parlementaires. Etude sur les systèmes de gouvernement (Suède, Norvège, Danemark, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg)". *Op. cit.*, pág. 74.
- 149 TOMÁS VILLARROYA, J.: "Breve historia del constitucionalismo español". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1990, pág. 35.
- 150 MONTERO GIBERT, J. R. y GARCÍA MORILLO, J.: "El control parlamentario". *Op. cit.*, pág. 140.
- 151 LALUMIÈRE, P. Y DEMICHEL, A.: "Les régimes parlementaires européens". *Op. cit.*, pág. 237.
- 152 LALUMIÈRE, P. y DEMICHEL, A.: "Les régimes parlementaires européens". *Op. cit.*, págs. 240-241.
- 153 LALUMIÈRE, P. y DEMICHEL, A.: "Les régimes parlementaires européens". *Op. cit.*, págs. 244-245.
- 154 LALUMIÈRE, P. y DEMICHEL, A.: "Les régimes parlementaires européens". *Op. cit.*, págs. 256-257.
- 155 RUBIO LORENTE, F. Y DARANAS PELÁEZ, M.: "Constituciones de los Estados de la Unión Europea". Barcelona: Ariel, 1997, pág. 135.
- 156 "La Constitution Belge du 7 février 1831, avec les modifications des 7 septembre 1893, 15 novembre 1920, 7 février, 24 août et 15 octobre 1921. Annotée des lois, arrêtés royaux et décisions judiciaires utiles à l'interprétation des textes". *Op. cit.*, pág. 23.
- 157 ÁLVAREZ VÉLEZ, M<sup>a</sup> Isabel y ALCÓN YUSTAS, M<sup>a</sup> Fuencisla: "Las Constituciones de los Quince Estados de la Unión Europea". Madrid: Dykinson, 1996, pág. 141.
- 158 El resultado de tales influencias alumbró en Bélgica un Texto en el que se establece "un Estado de Derecho, basado en la separación de poderes, una monarquía constitucional y un Estado unitario descentralizado" (ÁLVAREZ VÉLEZ, M<sup>a</sup> Isabel y ALCÓN YUSTAS, M<sup>a</sup> Fuencisla: "Las Constituciones de los Quince Estados de la Unión Europea". *Op. cit.*, pág. 142).
- 159 En efecto, para R. SENELLE que de la Constitución se ha afirmado, "con justicia", que era "la expresión cristalizada, justa y perfecta de la mentalidad belga de 1829-1830", siendo las "concepciones teóricas de la segunda mitad del siglo XVIII, tal como las habían comprendido los hombres de la Revolución francesa", la "sustancia misma de la que se nutrieron los constituyentes belgas", de manera que, en su opinión, es fruto, en realidad, de "una amalgama de tendencias políticas y filosóficas existentes en el seno de la burguesía belga hacia mitad del siglo XIX" ("Le Monarque constitutionnell en Belgique". En "Res Pública. Revue de l'Institut Belge de Science Politique", 1962, pág. 52).
- 160 ÁLVAREZ VÉLEZ, M<sup>a</sup> Isabel y ALCÓN YUSTAS, M<sup>a</sup> Fuencisla: "Las Constituciones de los Quince Estados de la Unión Europea". *Op. cit.*, pág. 141.
- 161 PASTOR LÓPEZ, M.: "Los regímenes políticos de las Monarquías centroeuropeas y nórdicas". En FERRANDO BADÍA, J. (coord.): "Regímenes políticos actuales". *Op. cit.*, pág. 192.
- 162 ÁLVAREZ VÉLEZ, M<sup>a</sup> Isabel y ALCÓN YUSTAS, M<sup>a</sup> Fuencisla: "Las Constituciones de los Quince Estados de la Unión Europea". *Op. cit.*, pág. 141.
- 163 Como afirman F. DELPÉRÉE y B. DUPRET: "Il y a eu les rois de France. Il y a la reine d'Angleterre. Mais il n'y a pas de roi de Belgique. Il n'y a de roi que des Belges" ("Le roi des Belges". En "Pouvoirs. Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques", n<sup>o</sup> 54, "La Belgique", 1990, pág. 15).
- 164 WALEFFE, B.: "Le Roi nomme et révoque ses ministres. La formation et la démission des gouvernements en Belgique depuis 1944". Bruxelles: Établissements Émile Bruylant, 1971, págs. 10-11.
- 165 PASTOR LÓPEZ, M.: "Los regímenes políticos de las Monarquías centroeuropeas y nórdicas". En FERRANDO BADÍA, J. (coord.): "Regímenes políticos actuales". *Op. cit.*, pág. 192.
- 166 PERIN, F.: "Monarchie, partis et pouvoirs réels?". En "Annales de Droit de Liège". Trentième Année. 1985, n<sup>o</sup> 4, pág. 282.
- 167 STENGERS, J.: "L'Action du Roi en Belgique depuis 1831. Pouvoir et influence". Paris: Éditions Duculot, 1992, pág. 301.
- 168 STENGERS, J.: "L'Action du Roi en Belgique depuis 1831. Pouvoir et influence". *Op. cit.*, pág. 302.
- 169 "La Constitution Belge du 7 février 1831, avec les modifications des 7 septembre 1893, 15 novembre 1920, 7 février, 24 août et 15 octobre 1921. Annotée des lois, arrêtés royaux et décisions judiciaires utiles à l'interprétation des textes". *Op. cit.*, págs. 15-17.
- 170 STENGERS, J.: "L'Action du Roi en Belgique depuis 1831. Pouvoir et influence". *Op. cit.*, págs. 40-41.
- 171 PASTOR LÓPEZ, M.: "Los regímenes políticos de las Monarquías centroeuropeas y nórdicas". En FERRANDO BADÍA, J. (coord.): "Regímenes políticos actuales". *Op. cit.*, pág. 193.
- 172 STENGERS, J.: "L'Action du Roi en Belgique depuis 1831. Pouvoir et influence". *Op. cit.*, pág. 307.
- 173 PASTOR LÓPEZ, M.: "Los regímenes políticos de las Monarquías centroeuropeas y nórdicas". En FERRANDO BADÍA, J. (coord.): "Regímenes políticos actuales". *Op. cit.*, pág. 198.
- 174 PASTOR LÓPEZ, M.: "Los regímenes políticos de las Monarquías centroeuropeas y nórdicas". En FERRANDO BADÍA, J. (coord.): "Regímenes políticos actuales". *Op. cit.*, págs. 198-199.
- Un análisis de las modalidades y consecuencias de la disolución en el régimen político belga actual, puede encontrarse en DELPÉRÉE, F.: "Droit constitutionnell. Tome II. Le système constitutionnell. 3. Les procédures de crise". Bruxelles: Maison Ferdinand Larcier S.A., 1989, págs. 442-456.
- 175 PASTOR LÓPEZ, M.: "Los regímenes políticos de las Monarquías centroeuropeas y nórdicas". En FERRANDO BADÍA, J. (coord.): "Regímenes políticos actuales". *Op. cit.*, pág. 194.
- 176 PASTOR LÓPEZ, M.: "Los regímenes políticos de las Monarquías centroeuropeas y nórdicas". En FERRANDO BADÍA, J. (coord.): "Regímenes políticos actuales". *Op. cit.*, pág. 197.

El artículo 28 de la Constitución establece que "la interpretación de las leyes por vía de autoridad no pertenece más que al poder legislativo" ("La Constitution Belge du 7 février 1831, avec les modifications des 7 septembre 1893, 15 novembre 1920, 7 février, 24 août et 15 octobre 1921. Annotée des lois, arrêtés royaux et décisions judiciaires utiles à l'interprétation des textes". *Op. cit.*, pág. 7).

<sup>177</sup> SENELLE, R.: "Le Monarque constitutionnell en Belgique". *Op. cit.*, pág. 55.

En este sentido, afirma J. de MEYER –al comentar el libro de R. Fusilier, aparecido en 1960, del que critica el "cierto desequilibrio" en el tratamiento entre Suecia y Bélgica (pág. 244)– que, en los momentos actuales, "el Rey no puede decidir nada según su propia inspiración: tanto en actos como en palabras, debe siempre comportarse según la línea de conducta que le ha sido recomendada por las personas responsables, es decir por los ministros o, cuando se trata de la misma formación del gobierno, por los jefes de la mayoría parlamentaria.

No existe ninguna excepción a esta regla. No hay ninguna atribución real que se pueda considerar como un derecho personal del soberano: ni el derecho de gracia (...), ni el derecho de sancionar las leyes, ni la jefatura suprema de las fuerzas armadas, ni el derecho de disolución, ni el derecho de nombramiento de los funcionarios y magistrados, ni ningún otro de los poderes que la Constitución o las leyes conferían formalmente al Rey". Todos ellos son "actos de un gobierno responsable" ("Réflexions sur la monarchie parlementaire". En "Res Pública. Revue de l'Institut Belge de Science Politique". 1961. Vol. III. 3, pág. 246).

<sup>178</sup> FUSILIER, R.: "Les Monarchies parlementaires. Etude sur les systèmes de gouvernement (Suède, Norvège, Danemark, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg)". *Op. cit.*, pág. 351.

<sup>179</sup> STOURM, R.: "Cours de finances. Le Budget". *Op. cit.*, pág. 22.

<sup>180</sup> GARRORENA MORALES, A.: "El lugar de la ley en la Constitución española". *Op. cit.*, pág. 27.

<sup>181</sup> JELLINEK, G.: "Teoría General del Estado". Traducción y Prólogo de F. de los RÍOS URRUTI. Buenos Aires: Albatros, 1970, pág. 511.

<sup>182</sup> DARESTE, F.R. y DARESTE, P.: "Les Constitutions modernes. Recueil des Constitutions en vigueur dans les divers États d'Europe, d'Amérique et du monde civilisé. Traduites sur les textes et accompagnées de notices historiques et de notes explicatives". Tome I. Troisième Édition. París: A. Challamel, Editeur, 1910, págs. III-IV.

<sup>183</sup> JESCH, D.: "Ley y Administración. Estudio de la evolución del principio de legalidad". *Op. cit.*, págs. 96-97.

## 6. La Ley de Presupuestos en las "Monarquías constitucionales" germánicas

EN opinión de E. Gómez Arboleya, frente a la evolución política inglesa y francesa, merece ser subrayada la de Alemania donde, políticamente, "no ha habido Estado moderno", circunstancia que viene determinada por "el destino político-social de este país", donde subsisten las formas jurídicas y políticas medievales y donde la burguesía era "débil", en tanto que estaba "rodeada de un ambiente feudal" y carecía de "posibilidad de actuar"<sup>1</sup>.

De este modo, la "realidad histórico-social" de Alemania en los albores de la época moderna se encuentra condicionada por dos elementos esenciales y "conexos", la "persistencia formal del Imperio y la existencia de numerosos poderes políticos, concretos y singulares", que no llegan a tener, en ningún caso, "la amplitud y la fuerza de los grandes Estados modernos"<sup>2</sup>.

En este contexto, se desarrolla un concepto de "leyes fundamentales" que, al igual que en Francia, se definen en la discusión en torno a los poderes del príncipe y de los estamentos y "en conexión con la tratadística del Derecho positivo alemán", que desde el siglo XVII comienza a designar como "leyes fundamentales del Imperio" a una serie de "pactos y capitulaciones entre el emperador y los estamentos". En este sentido, según afirma M. García Pelayo, pueden citarse "la Bula de Oro (1356), el Concordato de Viena (1448), las Capitulaciones electorales, etc.", y, posteriormente, sobre todo, "las cláusulas de paz de Westfalia"<sup>3</sup>.

La ausencia en Alemania de una forma de organización política como la que se ha venido a denominar "Estado moderno", con las características señaladas en páginas anteriores, aparece reflejada, en opinión de M. García Pelayo, en la obra de Pufendorf [*De statu Imperii Germanici* (1667)], donde la Constitución del Imperio se describe como "un conglomerado de pactos,

capitulaciones, privilegios, etc., que por su falta de racionalidad, precisión y poder soberano efectivo convierten al Imperio en un monstruo político”<sup>4</sup>.

La manifestación de los caracteres que permiten la aparición de un incipiente poder político soberano que será determinante en la historia política y social alemana debe buscarse en Prusia, pues, en opinión de G. De Ruggiero, “reúne en su territorio, como en un microcosmos, la gran variedad de condiciones histórico-sociales que caracteriza a toda Alemania”. Sus provincias orientales “se hallaban todavía en pleno régimen feudal”, predominando en ellas la gran propiedad —el “Junkertum”, cuyos orígenes se remontan a la Edad Media—, que rige “casi soberanamente” a las clases agrícolas sometidas, “que se hallan todavía en la condición de siervos de la gleba”<sup>5</sup>.

Desde los tiempos del Gran Elector Federico Guillermo (1620-1688), se desarrolla una actividad tendente a la “destrucción o reducción a la impotencia de las asambleas provinciales (Landtage), órgano fundamental de las órdenes medievales (Staende)”, y se fomenta el nacimiento de una mínima burocracia donde “tuvieron amplia acogida los burgueses”<sup>6</sup>.

Sin embargo, en opinión de E. Gómez Arboleya, la “gran transformación” se produjo con la llegada al Trono de Federico Guillermo I (1713-1740), que desarrolló un importante “programa de centralización”, al tiempo que organizó una Administración concebida como “una máquina de múltiples ruedas, provista de engranajes perfectos, que bajo el impulso del rey funciona sin interrupción”<sup>7</sup>. Esta progresiva concentración del poder en manos del Monarca será continuada e incrementada por Federico II (1740-1786), bajo la premisa de que “el Estado es poder personal, y todo debe subordinársele”, que él mismo expone en su tratado político “*L'Antimachiavel, ou Examen du Prince Machiavel, avec des notes historiques et politiques*” (1740)<sup>8</sup>, pero, a diferencia de Federico Guillermo I, que “nutrió con burgueses las filas de su burocracia”, Federico II reserva a los nobles (junkers) “no sólo los puestos ministeriales sino los directivos de las Cámaras provinciales”<sup>9</sup>.

Precisamente, en opinión de G. de Ruggiero, la alianza entre el Rey de Prusia y la casta de los “Junkers” constituye el rasgo distintivo del “sistema político alemán” que, de este modo, afirma, “representa un término medio entre el régimen anglosajón y el continental de tipo francés”. Con el primero tiene de común “la estructura aristocrática de la clase dirigente, con todo el conjunto de tradicionalismo y medioevalismo que ésta lleva consigo”. Con el

segundo comparte “la monarquía militar y administrativa”. Desde tales premisas, la monarquía prusiana, “dejando casi intactos los privilegios tradicionales de aquella clase, y auxiliándose de su inmensa fuerza conservadora”, elabora y aplica un “programa de renovación estatal” considerado durante el siglo XVIII como un “modelo insuperable” para todos los monarcas europeos.

En su opinión, el “código redactado por orden del Gran Federico y promulgado más tarde por su sucesor, ofrece una clara documentación sobre tal enlace” al proclamar que “el bien del Estado y de sus habitantes es el fin de la sociedad y el límite de las leyes”, y que éstas “no pueden limitar la libertad y los derechos del ciudadano” sino en virtud de “finés de utilidad común”. Sin embargo, no se menciona “en parte alguna”, la existencia de un “derecho hereditario y patrimonial del príncipe y de su familia”, ni un “derecho particular distinto del Estado”. Por el contrario, el término “Estado” es el único del que se sirve el legislador “para designar el poder real”, aunque, como afirma G. de Ruggiero, se encuentra “implícito el principio de que el Rey personifica al Estado como funcionario supremo y como representante y agente de la comunidad”<sup>10</sup>.

En todo caso, el proceso de reconstrucción del Imperio alemán con la forma que adoptó bajo la Constitución de 1871, se inicia tras la guerra contra Francia, que había comenzado en Prusia en 1792 y en el Imperio Alemán en 1793, y que concluye con la configuración de la denominada “Confederación del Rin”, firmada por dieciséis príncipes alemanes en 1806. Esta Confederación era “una creación francesa” y durará hasta 1813, mientras se mantiene “la supremacía napoleónica”, hasta que, en 1814, el Congreso de Viena establece la organización de Alemania como una “Confederación de Estados” (“Acta de la Confederación germánica, de 8 de junio de 1815”)<sup>11</sup>.

La “Confederación alemana” constituía la agrupación de un conjunto de Estados alemanes soberanos “sobre una base contractual de Derecho internacional”, donde la Asamblea Federal —posteriormente denominada “Dieta Federal”—, era “el único órgano propio de la Confederación”, estando presidido por Austria. Las leyes aprobadas por esta Asamblea “vinculaban únicamente a los Estados miembros”, debiendo realizarse un proceso de “transformación”, a través de su promulgación como leyes estatales en cada uno de los Estados miembros, para que obligaran a los ciudadanos de cada uno de ellos.

La característica de la Confederación Alemana residía, afirma J. García Cotarelo, "en la bipolarización del ámbito político germano", siendo Prusia la potencia en el norte y Austria la que desarrollaba su hegemonía en los Estados del Sur<sup>12</sup>.

El predominio de estas dos potencias determinará, entre otros aspectos, que la evolución constitucional alemana se oriente "predominantemente en un sentido estamental-patrimonialista", en tanto que las estructuras políticas de Austria y Prusia permanecen ancladas en formas "arcaicas de organización constitucional", especialmente en Prusia, donde "el predominio de la idea estamental de Constitución" extenderá a lo largo de todo el siglo XIX el tránsito al Estado nacional al mismo tiempo que tiene lugar la creación de la "unidad nacional alemana".

Porque en Prusia, la Monarquía "posnapoleónica" se consolidó frente a la oposición de los "Junkers" a todo tipo de reformas, de modo que, además de condicionar el desarrollo liberal-burgués, se produce un retraso de la clase burguesa en tomar contacto con "la realidad política, dificultándose con ello el desarrollo de su capacidad para asumir responsabilidad política". No obstante, como fruto de las políticas desarrolladas por Federico Guillermo I y Federico II, existía una "burocracia administrativa liberal y reformista", a través de la cual se dio impulso a la "política de unión económica y aduanera", se adelantó "la emancipación de los campesinos" y, en general, se dio lugar a un "desenvolvimiento de la sociedad" más amplio que el desarrollado en los Estados del sur de Alemania<sup>13</sup>.

En este contexto, el primer intento de unificación nacional de Alemania tuvo lugar con motivo de los procesos revolucionarios que se extendieron por Europa en 1848 y que concluyen con la reabsorción de los tres centros de poder "que habían mantenido la Confederación Alemana (Prusia, Austria y, en mucha menor medida, la Dieta Federal)", iniciando cada uno de ellos un proceso constituyente.

Frente a la opción por configurar una "Gran Alemania", a partir de la incorporación "a una potencial monarquía alemana de los territorios austríaco-alemanes" —imposibilitada por el resurgimiento del Imperio austríaco como resultado del fracaso de la revolución e, igualmente, por la creación de la "Pequeña Alemania", una opción que suponía el ofrecimiento de la corona de Alemania al Rey de Prusia, debido a la negativa de Austria a separarse de Alemania—, el Texto Constitucional elaborado por la Asamblea

Nacional, constituida tras el proceso revolucionario en Frankfurt, en 1849, resultó ser la "primera Constitución alemana" que, sin embargo, no llegó a entrar en vigor por carecer "de Estado donde poder aplicarse"<sup>14</sup>.

Por su parte, la Constitución prusiana de 1850 fue elaborada "por el propio Rey, con la asistencia de una Asamblea elegida según un sistema electoral de tres clases", ideado por el propio Monarca y a través del cual se aseguraba una gran representación de los grandes propietarios. Este Texto Constitucional reconocía al Rey un derecho de veto "absoluto" frente a todos los proyectos de ley aprobados por un Parlamento que se integraba de dos Cámaras. De ellas, la Cámara Alta era elegida únicamente entre la primera clase de electores, es decir, entre aquellos más poderosos económicamente. En todo caso se exigía la aprobación por ambas Cámaras de todos los proyectos de ley. No obstante, a partir de 1854 la Cámara Alta "dejó de ser electiva, transformándose en la denominada «Cámara señorial» (Herrenhaus), compuesta por miembros de la aristocracia, cuyos escaños pasaron a ser hereditarios"<sup>15</sup>.

La Constitución del Imperio alemán de 1871, a través de la cual se produjo la reunificación de la "Confederación Alemana del Norte" y de los Estados alemanes del sur, contemplaba al Rey de Prusia "como Emperador de Alemania (Deutscher Keiserreich), delimitando un Imperio que, en tanto que "nación", adoptaba la forma de Estado federal, donde la soberanía no recaía en el Emperador sino en el "Consejo Federal", como órgano colegiado de los Estados. Pero, al margen del "Canciller Federal", no existía ningún otro órgano "de una administración nacional".

La "Dieta Nacional" era el "único órgano representativo" de la nación alemana, aunque tenía escasas competencias en lo relativo a "su función legislativa e inexistentes en lo referido al control del ejecutivo", pues "no tenía frente a sí Gobierno alguno", tan sólo el Canciller Nacional que, normalmente, "siempre fue el Canciller de Prusia".

En este modelo institucional, el órgano que ejercía la "unidad política" diseñada por la Constitución de 1871 era el "Consejo Federal", auténtico "depositario de la soberanía nacional", y en el que se hallaban representados los distintos Estados en proporción a "sus dimensiones", de tal modo que la presencia de Prusia, "que abarcaba 2/3 del territorio y de la población del Imperio", era tan importante que "la salvaguarda de la soberanía de los Estados", como competencia esencial de este órgano, "era más teórica que real"<sup>16</sup>.

### a) La vigencia del "principio monárquico" y la definición jurídica de la Monarquía

Parece lógico, por tanto, que a partir de tales textos y de la realidad política en la que, según se ha señalado, se enfrentaban la soberanía del Monarca y la soberanía nacional —en tanto que "categoría formal del Derecho público"—, el "principio monárquico", como observara M. Herrero de Miñón, fuera "decantado" por los juristas alemanes y, posteriormente, aplicado por la "escuela de la apologética monárquica inaugurada por Fr. Stahl". En esencia, tal principio afirmaba que el poder real es exclusivo, al "expresar la voluntad del Estado" y "ejercer, en consecuencia, los poderes públicos"<sup>17</sup>, a partir de una serie de "consideraciones esenciales".

La primera de ellas suponía afirmar que en el Estado no hay más órgano de soberanía que el Rey. Por ello, la formulación constitucional del "principio monárquico" se obtiene configurando al Monarca como el órgano exclusivo de la soberanía del Estado, investido, en cuanto tal, de la "autoridad suprema", aunque esta "consagración formal" del principio "no impide ni es contradicha", a juicio de M. Herrero de Miñón, por el establecimiento de controles, procedimientos y competencias tasadas, ya que tal principio no supone atribuir al Rey una autoridad ilimitada, sino tan sólo "la autoridad indivisible del Estado".

De este modo, como ha subrayado J. Barthélemy, resultaba, cuando menos paradójico que las estructuras dualistas fruto de la aplicación del "principio monárquico", tuvieran como punto de partida la consideración de que la característica esencial del Estado es la de "constituir una «unidad»" donde, por lo tanto, resultaba imposible admitir "varios soberanos" o la existencia de una soberanía "compartida, fragmentaria, disminuida, limitada o relativa"<sup>18</sup>.

La segunda de tales consideraciones hacía referencia al hecho de que la Asamblea o Asambleas constituyen órganos de poder, y no "de representación". Por tanto, no participan en el ejercicio de la soberanía, sino que ostentan, "por imperio de las leyes, unas competencias tasadas"<sup>19</sup>.

Efectivamente, según ha señalado J. Barthélemy, la afirmación de que la representación del pueblo (Volksvertretung) deriva sus derechos de la Constitución, no pretende situarla en el mismo "rango que el Rey"<sup>20</sup>, sino afirmar que los poderes del Landtag no provienen del pueblo, en tanto éste no

aparece configurado en el Derecho constitucional de las Monarquías alemanas como un "órgano del Estado". De este modo, utilizando un concepto de representación próximo al que se aplicaba en las relaciones Rex-Regnum, en el marco de la "constitución estamental", se afirma que los miembros de las Cámaras señoriales "nombrados por el Rey o por título hereditario serán representantes del pueblo en la misma medida que los diputados elegidos", en tanto que no es en virtud de la "elección" sino de la "Constitución" de donde todos ellos derivan su "cualidad de representantes"<sup>21</sup>.

Pero el papel de la representación popular como órgano del Estado debe entenderse fundamentado en la premisa de que, a pesar de la aprobación de la Constitución, "el Rey ha conservado la titularidad de todos los poderes". Por este motivo, resulta propio de las Constituciones alemanas y, especialmente, de la Constitución prusiana, el "silencio" en la asignación de las distintas competencias que implican el ejercicio del poder público, tales como "elaborar las leyes, gobernar, resolver los procesos que resultan de interés entre los particulares o aplicar las penas a las infracciones"<sup>22</sup>.

En este sentido, se afirma que el poder legislativo "pertenece por completo al Rey", aunque éste se encuentre obligado a ejercerlo "con el asentimiento de la representación popular", de ahí que, en última instancia, se pueda afirmar que, aun con las variaciones que puedan introducir las distintas regulaciones constitucionales, el Landtag no participa en el ejercicio del poder legislativo, pues su "asentimiento" no es sino el "cumplimiento de una formalidad", sin que suponga en ningún momento un ejercicio del poder público<sup>23</sup>.

Así, por ejemplo, el artículo 86 de la Constitución de Saxe, de 8 de septiembre de 1831, establece que "no puede ser promulgada, modificada o interpretada auténticamente una ley sin el asentimiento de los Estados"<sup>24</sup> y, en términos similares, el artículo 88 de la Constitución de Wurtemberg, de 25 de septiembre de 1819, dispone que "ninguna ley puede ser aprobada, abolida, modificada o interpretada auténticamente sin el consentimiento de los Estados"<sup>25</sup>.

Ello supone, en sus versiones más extremas, afirmar que la intervención de tales Asambleas en el procedimiento legislativo no va más allá de la preparación "del contenido intelectual de la ley", desarrollando una intervención propia "de las comisiones legislativas", de donde deriva la nítida diferenciación entre "sanción" y "promulgación", en tanto que es la

primera la que expresa la "voluntad del legislador", que no es otro que el Monarca. De este modo, según se podrá comprobar en las páginas siguientes, el "derecho de sanción" será reconocido, en las "Monarquías constitucionales" germánicas, como "la esencia del poder legislativo", a través de la cual "el Rey consiente el contenido de la ley", consintiendo "su propia voluntad"<sup>26</sup>.

Asimismo, una de las consecuencias más importantes del "principio monárquico", a juicio de J. Barthélemy, consiste en el hecho de que la "actividad" y el "funcionamiento" de las Cámaras se encuentran sometidos también al Monarca que, de este modo, convoca las Cámaras, clausura sus sesiones y las disuelve<sup>27</sup>.

Así se reconoce, a título de ejemplo, en la Constitución de Wurtemberg, de 25 de septiembre de 1819, cuyo artículo 127 dispone que el Rey "convoca al Landtag cada tres años"<sup>28</sup>, correspondiendo al Monarca, asimismo, la apertura y la clausura de las Asamblea de Estados, bien "personalmente o por mediación de un Ministro, provisto de plenos poderes a tal efecto". Al Rey, asimismo, "le corresponde el derecho de prorrogar o disolver la Asamblea" (art. 186)<sup>29</sup>.

En términos similares, la Constitución del Gran Ducado de Bade, de 22 de agosto de 1818, afirma que el Gran-Duque "convoca a los Estados, los prorroga y los disuelve" (art. 42)<sup>30</sup>. También la Constitución de Baviera, de 26 de mayo de 1818, asigna al Monarca la competencia de convocar "a los Estados", la de "abrir y clausurar sus sesiones, bien en persona o a través de un delegado especial" (art. 22), así como el derecho de "prorrogar las sesiones, suspender y disolver la Asamblea" (art. 23)<sup>31</sup>.

Por último, como otra de las "consideraciones esenciales" que desarrolla M. Herrero de Miñón, formula lo que, estrictamente, denomina como "principio monárquico", esto es, "la atribución al rey del poder indivisible del Estado en su totalidad", en virtud del cual existe la posibilidad de plantear tanto la existencia de un "principio de interpretación más favorable de las competencias del rey" —en tanto éste es capaz de "personificar" la soberanía nacional en su indivisibilidad—, como lo que denominaría "expansividad de los poderes del rey, esto es, su extensión a todo aquello que las Leyes Fundamentales no atribuyen a otro órgano o expresamente le prohíben"<sup>32</sup>. Porque, en definitiva, el fundamento de su poder no reside en la Constitución sino que se remonta al derecho anterior a ella.

De ahí que, como afirma J. Barthélemy, las limitaciones que el Rey establece sobre su propio poder deban ser interpretadas "restrictivamente", de tal modo que con la vigencia de la Constitución, el Rey tiene "todas aquellas competencias que no han sido expresamente limitadas", mientras que los restantes órganos del Estado y, especialmente, el Landtag, únicamente tienen "aquellas competencias que expresamente le vienen asignadas" por los Textos Constitucionales.

En este sentido, el "principio monárquico" aparece reconocido explícitamente en distintos Textos Constitucionales y, así, por ejemplo, la Constitución de Baviera, de 26 de mayo de 1818, establece que "(el Rey) reúne en sí todos los derechos del poder soberano" (art. 1, Título II)<sup>33</sup>; la Constitución de Wurtemberg, de 25 de septiembre de 1819, afirma que el Monarca "reúne todos los derechos de la soberanía" (art. 4, Capítulo II)<sup>34</sup>, y la Constitución del Gran Ducado de Bade, de 22 de agosto de 1818, establece que el Gran Duque "reúne en su persona todos los derechos del poder soberano" (art. 5, Título I)<sup>35</sup>.

Por el contrario, otros Textos Constitucionales subrayan la limitación de los poderes de las Asambleas a las competencias establecidas en ellos. En este sentido, pueden mencionarse, sin pretensión de exhaustividad, la regulación contenida en el artículo 79 de la Constitución de Saxe, de 4 de septiembre de 1831, a cuyo tenor "los asuntos que se incluyen entre las atribuciones de la Asamblea de Estados son determinados por la presente Constitución"<sup>36</sup>, y el artículo 1, Título VII, de la Constitución de Baviera, de 26 de mayo de 1818, que dispone que las Cámaras "no pueden deliberar más que sobre las materias que se integran en la esfera de sus atribuciones", especificadas en los artículos 2 a 19<sup>37</sup>.

Estos preceptos incluyen aspectos tales como la aprobación de una ley que afecte a la libertad o la propiedad (art. 2), la percepción de impuestos directos o indirectos (art. 3), el examen del Presupuesto y la deliberación sobre los nuevos impuestos (art. 4), el examen sobre el empleo de los ingresos del Estado (art. 10), el examen del plan de amortización de la Deuda Pública (art. 13), etc.<sup>38</sup>.

En definitiva, esta "presunción de competencia general" respecto del Monarca es lo que distingue, en opinión de J. Barthélemy, a los monarcas alemanes de los de "otros países constitucionales", donde los poderes del Monarca derivan de la Constitución, como en Bélgica, o donde el Monarca



únicamente tiene los poderes que le asigna el Texto Constitucional, como es el caso, afirma, de la Constitución francesa de 1791 y de Inglaterra<sup>39</sup>.

Porque la definición de las facultades que se atribuyen al Monarca y, en última instancia, el concepto de Monarquía que será elaborado por la denominada "dogmática alemana del Derecho público", constituyen una "superación" de la teoría del derecho patrimonial del Monarca frente a la soberanía nacional a través de una fundamentación jurídica de la estructura estatal, con la intención de que, según afirmara L. von Stein, "la investigación sobre la esencia y vida del Estado" sacara el concepto y significado de la Monarquía de aquella "forma mística" en que se encontraba, y prestara al conocimiento de la misma una "base permanente y decisiva"<sup>40</sup>.

En este sentido, suele ser común considerar que la publicación por E. A. Albrecht, en 1837, de su obra "Grundsätze des heutigen deutschen Staatsrechts" ("Principios de Derecho político alemán contemporáneo"), criticando el despotismo regio, frente a la obra de Maurenbrecher, y afirmando que "Nos vamos a ver obligados a representarnos al Estado como una persona jurídica", supone el inicio de una fecunda polémica a resultas de la cual, el Estado resultó independizado "del príncipe y de las normas emanadas por la autoridad real soberana"<sup>41</sup>.

No obstante, pese a importantes intentos en el proceso de definición e independización de la consideración del Estado como persona jurídica, como los debidos a E. Wippermann ("Contribuciones al Derecho político. Acerca de la naturaleza del Estado", 1844), H. Schitthener ("Principios de derecho político general o ideal", 1845) y L. Von Stein ("Sistema de la ciencia del Estado", 1852), el autor que acuña una perspectiva y una temática repetida hasta nuestros días, como esquema de tales elaboraciones, sería el profesor de la Universidad de Tubinga C.F. von Gerber ("Sobre los derechos públicos", 1852, y "Elementos de un sistema de Derecho político alemán", 1865), hasta el extremo de que, en ocasiones, se ha hablado de una "revolución gerberiana"<sup>42</sup>.

En efecto, como ha afirmado J. Pérez Royo, "los primeros intentos de constitución del Derecho público como ciencia se caracterizan por su distanciamiento polémico y por la delimitación, tanto de su objeto de estudio como de su enfoque general del mismo, respecto de los del Derecho público anterior a los del Estado moderno, a los del Estado propiamente dicho"<sup>43</sup>. Por ello, C.F. von Gerber critica las construcciones de Klüber y, aun admitiendo

que aportó nuevos puntos de consideración, le acusa de no haber sabido superar la "manera mental" del siglo XVIII, básicamente porque sus construcciones carecían de "unidad interna", y porque no fue capaz de descubrir lo que de "característico" existía en los diferentes sistemas de organización de los distintos países alemanes, respecto a los demás países de Occidente —particularmente, respecto de Francia e Inglaterra—, lo que le impidió elaborar "un sistema científico completo con unidad interna propia y vida autónoma"<sup>44</sup>.

Desde luego, entre otros extremos, la "modificación esencial" introducida en el objeto del Derecho público alemán, tanto en sus "fundamentos" como en el "terreno sobre el que dichos fundamentos descansaban"<sup>45</sup>, proviene de C.F. von Gerber, a través de la elaboración de su concepto del Estado como "organismo moral"<sup>46</sup>, que tiene "voluntad" y es capaz de "expresarla a través de órganos"<sup>47</sup>, en tanto ente dotado de "personalidad", aspecto que considera el "punto de partida y núcleo de todo el Derecho Público"<sup>48</sup>. Un Estado que "quiere y actúa" y en el cual el Monarca es uno más de los "múltiples miembros" que actúan en su interior<sup>49</sup>.

Como recogerá F. de los Ríos en su famoso "Prólogo", para Gerber "el punto de vista jurídico en el estudio del Estado considera, ante todo, este hecho, que el pueblo se ha convertido, gracias al Estado, en colectividad jurídica, consciente de sí misma y capaz de querer, o, en otros términos, que el pueblo se eleva, mediante el Estado, a personalidad jurídica".

Por ello, recogiendo las palabras de C.F. von Gerber según las cuales la "condición previa de toda construcción jurídica del Derecho político" es la de "concebir al Estado como una persona jurídica", un concepto que el autor considera "originario", en opinión de F. de los Ríos debe reconocerse que personas jurídicas existen también en el Derecho privado, aunque el Estado sea "la más alta personalidad jurídica" que "conoce el Derecho". En consecuencia, su cualidad, según de los Ríos, es precisamente la derivada de los derechos de que esté investido, que arrancan del "poder de querer del Estado", un poder que es "el poder de dominar y que se llama poder público", con lo que "quedan identificados" poder y Derecho. En definitiva, afirma, para Gerber, "el poder de querer del Estado es el Derecho de éste"<sup>50</sup>.

Estamos ante una "nueva definición del objeto del Derecho público" que, en términos de J. Pérez Royo, se centra "en la existencia de un poder único, despersonalizado y con el monopolio del ejercicio de la fuerza", lo

que, en definitiva, supone que en este momento de elaboración teórica se encuentra presente "todo el proceso histórico-sociológico de la constitución del Estado moderno"<sup>51</sup>. De ahí que, en su opinión, lo que diferencia a esta concepción del Estado respecto a las elaboradas hasta entonces por el Derecho público alemán no sea sólo el hecho de que se suprima la "posición" del Estado como "objeto de una determinación de voluntad jurídico privada", la del Monarca, sino que, en tanto que concibe al Estado como "organismo moral", ha abandonado por completo "la pretensión de construir el concepto de Estado en una forma jurídica cualquiera que ésta sea", aceptando, más bien, que es "un ente político al que hay que dar forma jurídica"<sup>52</sup>.

Sin embargo, el análisis del Derecho público vigente en la época en Alemania le impedirá a Gerber, afirma J Pérez Royo, desarrollar lógicamente el argumento al que lleva tanto su consideración de que existe una "expresión unitaria de la voluntad general del pueblo en la personalidad del Estado, que se manifiesta en el propio poder del Estado", como el hecho de que, en opinión de Gerber, "el Estado debe descansar por completo en sí mismo". En definitiva, las consecuencias asociadas al concepto de "soberanía popular"<sup>53</sup>.

Porque, como ha subrayado J. Pérez Royo, "la estructura constitucional de la monarquía limitada que él trata de reflejar en su sistema jurídico no es una estructura unitaria, sino una estructura dualista", resultado del compromiso entre "principios contradictorios", consistentes, de un lado, en "los elementos básicos constitutivos del Estado moderno" y, de otro, en "determinados elementos incorporados de la forma anterior de organización política"<sup>54</sup>.

Ante esta dificultad lógica y política, la solución de Gerber no consistirá en la afirmación de la supremacía parlamentaria frente al Monarca, sino la de "hacer titular de la soberanía al monarca", convirtiendo "la representación parlamentaria en un mero órgano legitimador de dicha soberanía". En efecto, para Gerber el Monarca es "el órgano supremo de la voluntad del Estado", cuya voluntad "debe valer como voluntad general, como voluntad del Estado", no ya por su "individual, humana personalidad", sino porque en virtud del "carácter institucional del órgano monárquico", comprende "todo el complejo de poderes del Estado"<sup>55</sup>.

Pero en las elaboraciones de G. Jellinek no sólo es posible apreciar la "superación" de este "dualismo" que, según afirma, "antiguamente dividía al Estado en dos mitades equivalentes"<sup>56</sup>, sino también los problemas que se plantean en el intento de configurar jurídicamente la Monarquía.

En efecto, tratando de configurar la Monarquía "dentro" del Estado<sup>57</sup>, en opinión de G. Jellinek la teoría según la cual "el monarca reúne en sí todos los derechos del poder del Estado" no ofrece una "base realista" frente a la "monarquía constitucional moderna", donde una parte "importante y extensa" de la función estatal "está sustraída a la voluntad del monarca", sobre todo la "función judicial", pero también el "procedimiento administrativo", en tanto que se ha de acomodar a las leyes y es independiente de su persona, así como "la existencia de una gran parte de la organización de las autoridades mismas"<sup>58</sup>.

De ahí que considere que la definición jurídica de la Monarquía, en definitiva, debe partir, en su opinión, de la que considera como "idea implícita en la actual organización del Estado", en virtud de la cual "la unidad interior, necesaria a éste, sólo puede ser garantizada mediante la colaboración, conforme a la Constitución, de una pluralidad de órganos", porque en el "tipo de Estado moderno que hace de la totalidad del pueblo una unidad", afirma, "el monarca sólo puede ser comprendido partiendo del Estado y considerándolo órgano del mismo", de donde deduce que "el principio monárquico es de naturaleza puramente política", al que se le podría otorgar "un contenido jurídico cualquiera", y no "una consecuencia necesaria de una concepción exacta de la monarquía".

De este modo, en opinión de G. Jellinek, "bajo el monarca y junto a él" pueden existir "una variedad de órganos en subordinación" porque, afirma, la característica esencial de la Monarquía "es la de representar el poder supremo del Estado", definido como "esfera libre" —limitada por las leyes desde una perspectiva formal pero no en cuanto a su contenido—, y "propia", para dirigir "las acciones del Estado, sancionar las leyes, decidir libremente lo que debe ser derecho, disponer asimismo de libre facultad en lo que respecta a las relaciones internacionales, acordar los tratados sobre la guerra y la paz, disfrutar del mando supremo del ejército, del nombramiento de los ministros y otros funcionarios y del derecho de gracia", en tanto que "competencia positiva y no ficticia del monarca"<sup>59</sup>.

A todo ello habría que añadir, además, lo que G. Jellinek denomina como "verdadero derecho libre de mandar, que no existe allí donde la obligación está contenida dentro de la ley", porque, en su opinión, "sólo en el sentido de que la organización del Estado es hoy legal, puede considerarse que la ley necesita ser el contenido de la voluntad del monarca, si bien de una

manera permanente ha de considerarse como fruto de la voluntad del legislador<sup>60</sup>.

En definitiva, afirma, en el esquema de Montesquieu no existe reconocimiento para un "hecho jurídico" de vital importancia, como es el derivado de que el Monarca es "el punto de partida de las funciones políticas", sin que por ello hayan de depender necesariamente del mismo otros órganos. Por ello, si bien resulta "inexacto" que todo poder corresponda "necesariamente" al Rey en todas las Monarquías, incluso en aquellas que han dado cabida en su texto constitucional al "principio democrático", todas las "funciones del Estado tienen su punto de partida, y, por tanto, su punto de unión, en el monarca"<sup>61</sup>. Porque si en una Monarquía no resulta imprescindible que todos los demás órganos estén subordinados de modo necesario al Monarca, sí necesitan, al menos, "depender de él en el sentido de la dirección de su actividad, su funcionamiento ininterrumpido y la prestación de fuerza de ley a sus acuerdos", que ha de "depender de su voluntad"<sup>62</sup>.

Por este motivo considera como "la nota más esencial" de este "tipo de monarquía" la de que "no puede llevarse a cabo ninguna modificación en la organización del Estado, conforme a la Constitución, de otro modo que con el concurso de la voluntad del monarca". De ahí que, por situar fuera de la sanción real las decisiones del cuerpo legislativo, considere a la Constitución francesa de 1791 "una república con un jefe hereditario"<sup>63</sup>.

Sin embargo, mientras la "monarquía constitucional", en su opinión, es susceptible "de una concepción netamente jurídica", la "monarquía parlamentaria", afirma, "forma una especie política de monarquía que descansa sobre las relaciones concretas de poder de los dos órganos inmediatos del Estado", por lo que se trata "de una manera de ejercer el gobierno", pero no "una forma de Estado estrictamente jurídica", como lo confirma, a su juicio, la imposibilidad de expresar jurídicamente el predominio del Parlamento inglés sobre el Monarca sin "destruir la monarquía"<sup>64</sup>.

Esta "monarquía parlamentaria", introducida en algunos Estados continentales, según G. Jellinek, "no ha sido jurídicamente estructurada", aunque "se ha buscado para ella una fórmula jurídica", igual que se ha hecho con la Monarquía en que "el Parlamento está subordinado al príncipe", porque, en su opinión, "el tipo democrático del Estado constitucional en el

continente es el parlamentario", y en este tipo de Monarquía, la "fundamentación" de la realeza sobre la soberanía del pueblo o, lo que es lo mismo, sobre la soberanía nacional, "como ocurre en la Constitución belga", no proporciona ninguna consecuencia jurídica "en lo que respecta a la situación del rey respecto del pueblo".

Porque, desde su punto de vista, "el principio según el cual el rey sólo tiene los derechos que expresamente le atribuye la Constitución", en su opinión, "carece jurídicamente" de relevancia, porque al Rey "le son dadas todas las atribuciones que corresponden a su situación dentro de la Constitución, y apenas si es posible que surjan dudas" y, en caso de existir alguna respecto de una competencia concreta, no se podrá atribuir al Parlamento, porque éste "está dotado de un poder delegado". En consecuencia, afirma, la "nación soberana" no tiene, como "órgano primario del Estado", ni un "derecho para dirigir las acciones de éste, ni para confirmarlo, de suerte que no es la nación jurídicamente el órgano supremo del Estado, sino el rey"<sup>65</sup>.

Pese a todo, como ha subrayado F. Battaglia, precisamente la idea de personalidad jurídica del Estado "permite la instauración del Estado de Derecho", en el sentido de que el Estado "encuentra un límite en el Derecho en sus relaciones con los ciudadanos y, al mismo tiempo, estos pueden actuar con relación a él", porque, en su opinión, cuando el Estado no se concibe como persona jurídica, "es inconcebible toda limitación, y, por tanto, el Estado, fuera del Derecho... podía de un modo autoritario comportarse como le plugiese"<sup>66</sup>, de ahí que, como es conocido por todos, precisamente en el contexto de las "Monarquías limitadas germánicas" y como reacción frente al "Estado de policía" austríaco o prusiano, fue acuñado por R. Von Mohl, entre 1829 y 1832, el concepto de Estado de Derecho, afirmando como la única actuación del Estado la normativa, en tanto éste se define, en última instancia, como mero "guardián del Derecho"<sup>67</sup>.

En todo caso, como afirma A. Garrorena Morales, la atribución a la Corona, en las estructuras basadas en el "principio monárquico", de una legitimidad "autónoma", preexistente, "como principio agente a cualquier habilitación legal", permite "reivindicar para ella —y de rechazo para su ejecutivo— un ámbito propio y primario de competencias derivadas no ya de la ley, sino antes bien de su intermediación soberana con la función de gobernar". Mientras, el Parlamento aparece siempre "como un «posterior»,

es decir, como un «límite» o «frontera» colocado a la acción de la Corona en aquellas materias taxativamente identificadas por su alta trascendencia para los ciudadanos y en las cuales es lógico que la voluntad interventora no sea la del Gobierno, sino la de la representación social: libertad y propiedad (Freiheit und Eigentum)<sup>68</sup>.

#### b) El concepto de “reserva de ley” y la “capacidad normativa” del Ejecutivo

De este modo, la ley, obra del Parlamento, no se configura como “«prius» o «presupuesto» de toda determinación pública y respecto de todo ámbito material”, sino como una “«norma principal, razione materiae», replegadamente identificable por su referencia a estos contenidos”, o a cualquiera otros considerados por la Constitución como “reservables”, es decir, necesitados de la “acción interventora de la sociedad”, debido a su importancia<sup>69</sup>, mientras que, por el contrario, en los ámbitos que no forman parte de la legislación, la intervención del Ejecutivo adquiere una primariedad que permite la regulación “por simples ordenanzas del Jefe del Estado, sin intervención de las Cámaras”<sup>70</sup>.

Fuera del ámbito de la reserva legal para actos de intervención y de las restantes reservas específicas a la ley establecidas por la Constitución, afirma D. Jesch, el Ejecutivo no está sujeto a la limitación de su actividad impuesta por el requisito de la colaboración parlamentaria, de tal modo que “el libre y autónomo derecho de ordenanza del príncipe fue limitado constitucionalmente”, pero a través del “«principio monárquico», sin embargo, sólo fue dejado sin efecto allí donde unas reservas expresas exigían la colaboración de los estamentos”, por lo que la ley, en este modelo, no es “causa, sino sólo límite de la actividad del Ejecutivo”<sup>71</sup>.

Porque en los sistemas basados en el “principio monárquico”, adquiere “pleno sentido” la técnica de la “reserva de ley”, como determinación de un “específico ámbito material” y, en este sentido, el binomio “libertad y propiedad”, que, como afirma A. Garrorena, aparece “hacia 1816, en las primeras Constituciones germánicas”, será considerado –aunque no siempre sea formulado con la misma “nitidez” en textos posteriores–, como el “contenido tradicional de la reserva en Alemania”.

Aunque la expresión “reserva de ley”, acuñada en Alemania por Otto Mayer, respondía a la voluntad inicial de “defender el ámbito de competencias del Parlamento frente a las intromisiones del Ejecutivo”, su “dinámica natural”, afirma A. Garrorena, se incardina “inevitablemente en el sentido de acotar dichas competencias”<sup>72</sup>.

En efecto, en opinión de O. Mayer, la creencia de que el principio de separación de poderes como forma de organización del Estado resulta incompatible con el “principio monárquico” es errónea, en tanto que si bien el Poder legislativo y el Ejecutivo “son las dos formas dentro de las cuales actúa el Estado”, en su opinión, “la separación de los poderes quiere que detrás de esas dos formas no haya una sola y misma voluntad”<sup>73</sup>. Porque, afirma, “los poderes separados no son simples competencias, son fuerzas jurídicas”, dotadas cada una de ellas de una “cierta capacidad de actuar”, es decir, de “producir una voluntad de determinada calidad jurídica”.

Sin embargo, aunque reconoce que “en virtud de sus calidades recíprocas estos poderes son aptos para desempeñar cada uno un papel y una función determinados”, también es cierto, afirma, que “no están constreñidos a cumplir siempre estas funciones y nada más que estas funciones”, pudiendo actuar “libremente” y, en tales supuestos, la producción de efectos jurídicos dependerá “de la dirección que la voluntad haya tomado en esta actividad, del contenido y de su objeto”. De este modo, considera que “la voluntad del Estado se manifiesta bajo dos formas: la forma propia del poder legislativo, y la forma propia del poder ejecutivo” y, en su opinión, “en cada ocasión esa voluntad tiene las calidades propias del poder correspondiente”.

Así, en el Estado constitucional, afirma, la ley “es un acto del poder legislativo o, para hablar con más propiedad, la manifestación de la voluntad del Estado, que está investida de poder legislativo”. Esta forma de manifestación de la voluntad del Estado se caracteriza tanto “por su *origen*”, es decir, por el “procedimiento legislativo, forma prescrita por la Constitución mediante la cual el príncipe y la representación nacional producen la voluntad investida, según la Constitución, del poder legislativo”, como por “sus *facultades virtuales*”, que vienen a sintetizarse a través de la denominada “fuerza de la ley”, entendida como “el poder público con las calidades especiales atribuidas, en la separación de los poderes, al legislativo”<sup>74</sup>.

En virtud de una concreta fuerza de la ley a la que denomina “*preferencia de la ley*”, afirma, “el acto legislativo emitido en la forma

constitucional está colocado por encima de toda otra actividad del Estado, como voluntad superior y jurídicamente más fuerte” o, más concretamente, cuando la ley responde en su origen a las prescripciones constitucionales, “no puede ser válidamente anulada, modificada o privada de sus efectos por ninguna otra vía”, al tiempo que ella “anula todos los actos ya emitidos en nombre del Estado, que le sean contrarios”.

Pero también reconoce O. Mayer que “sólo para ciertos objetos particularmente importantes se ha hecho de la ley constitucional una condición indispensable de la actividad del Estado”, de tal modo que en los supuestos restantes “el poder ejecutivo queda libre; obra en virtud de su fuerza propia y no en virtud de la ley”, denominando a estos objetos especialmente señalados, en relación con los cuales la iniciativa del ejecutivo queda excluida, “*reserva de la ley*”<sup>75</sup>.

Los términos en que los Textos Constitucionales formulan esta “reserva de la ley” son muy variados pero, afirma, la “forma clásica es el establecimiento de los titulados derechos fundamentales: derechos de libertad, derechos del hombre que garantizan a los ciudadanos la libertad personal, la inviolabilidad de la propiedad, etc., con la reserva expresa o tácita de las limitaciones que estas libertades puedan sufrir por la ley o en virtud de la ley”. En determinadas Constituciones se sobreentiende que la iniciativa legislativa del Monarca queda excluida respecto de ciertas materias, al disponer que “no podrá dictarse ninguna ley relativa a la libertad y a la propiedad sin el consentimiento de los Estados”. Incluso, afirma, las Constituciones más modernas, como es el caso de la Constitución del Imperio alemán, “no hablan absolutamente nada de tal reserva” y, sin embargo, “nadie duda que el poder del Imperio no puede constreñir ni imponer cargas ni restringir la libertad y la propiedad de los súbditos sino en virtud de una ley”. Los principios del Derecho constitucional “se compenetran tan bien con nuestra manera de pensar que no es necesario decirlo de forma explícita”<sup>76</sup>.

De este modo, en opinión de O. Mayer, el Poder ejecutivo “no se materializa, como el legislativo, en un acto constitucionalmente reglado y determinado para la expresión de su voluntad”<sup>77</sup>. Por el contrario, aun siendo en la misma medida que el Poder legislativo un “poder público”, sus “calidades particulares” no son asimilables a las de éste último, pues el Poder ejecutivo se caracteriza por “no ser esencialmente libre y soberan(o)”, en tanto que “puede hallarse vinculad(o) jurídicamente; puede estar obligad(o)

a respetar ciertos límites y a seguir las vías que se le hayan indicado”. Unas limitaciones y vinculaciones que, en su opinión, no sólo derivan de la “fuerza de la ley”, sino también de “otras dependencias semejantes” que provienen, afirma, de las “reglas de derecho”<sup>78</sup>, del “derecho individual”<sup>79</sup> y de las “declaraciones de autoridad”<sup>80</sup> que el mismo poder público haya dictado<sup>81</sup>.

Pero el Poder ejecutivo también puede actuar “en un terreno que haya permanecido libre: entonces esas calidades especiales no aparecen”. Mas aun, en este caso, “conserva siempre su calidad general de ser el poder público, cuya voluntad es superior y obligatoria para el súbdito”<sup>82</sup>.

De ahí que, al enumerar las “fuentes del Derecho Administrativo”, O. Mayer comience ubicando “a la cabeza de todas las fuentes del derecho” a la “ley constitucional”, entendiendo por tal “la ley emitida según las prescripciones de la Constitución”. Esta ley se convierte en fuente del Derecho Administrativo, “cuando atañe a la relación que se produce, en la administración, entre el poder público y el súbdito y contiene reglas de derecho que determinan esa relación”<sup>83</sup>.

También enumera como fuente del Derecho Administrativo a la “ordenanza”, entendida como “un acto del Estado que tiene fuerza obligatoria general y no se emite en forma de ley”. Atendiendo a su origen, la ordenanza se distingue de la ley al proceder del “poder ejecutivo”. Pero, al mismo tiempo, la “fuerza obligatoria general” de sus disposiciones distinguen a la ordenanza de los demás actos del Ejecutivo.

Ciertamente, afirma, la facultad de actuar con fuerza obligatoria general es considerada en el Estado constitucional una facultad propia del Poder legislativo y no del Poder ejecutivo. Pero, “ese poder de obrar a la manera de una regla de derecho, puede delegarse en un miembro del poder ejecutivo, en el príncipe en persona o en una autoridad”, otorgándole, a través de la delegación, el “derecho de dictar ordenanzas, poder reglamentario (Verordnungsrecht)”.

Esta delegación puede ser realizada por la ley de modo “expreso” —en el caso de que se pretenda “completar determinada ley (cláusula de autorización)” o de que se trate de “regular libremente ciertas materias abandonadas a la ordenanza”—, o bien “tácitamente”. En este último caso, la delegación se encuentra vinculada a la ley a través de “la disposición constitucional que atribuye al príncipe las ordenanzas de ejecución”. En virtud de este precepto, “el príncipe está autorizado para formular, una vez

dictada la ley, las reglas de derecho necesarias para su ejecución, en tanto la ley misma no excluya esta competencia”<sup>84</sup>.

La importancia que O. Mayer concede a la “delegación” de esta facultad de obrar con fuerza general por parte del Ejecutivo, le conduce a precisar el concepto de “ordenanza” a partir de la exigencia de la delegación, de tal modo que, en última instancia, es “todo acto que regule de manera general materias para las cuales la autoridad de quien emana está investida del derecho de dictar reglamentos”<sup>85</sup>.

Sin embargo, en su opinión, el término “ordenanza” (*Verordnung*) debe ser precisado, en tanto que, antes de la existencia de la Constitución y del Derecho administrativo, este concepto tenía un significado “muy variado”, comprendiendo “todos los actos de autoridad como los actos emitidos por el príncipe en persona o bien el establecimiento de una regla general en nombre del Estado”. Con la aprobación de la Constitución, afirma, “las leyes que contienen reglas generales se separan de esta noción” y, finalmente, “bajo el régimen de derecho”, es preciso “hacer distinciones entre las reglas emanadas del poder ejecutivo”. Porque, según afirma, si denominamos “ordenanza” a los actos del Poder ejecutivo “que contienen reglas de derecho, necesitamos evidentemente otro nombre para aquellos actos que contienen igualmente reglas generales, pero que no son de derecho”.

Así, a estos últimos actos los denomina “actos administrativos generales” o “disposiciones generales (*Generalverfügungen*)”, mientras que, para las denominadas “ordenanzas”, afirma, “no se ha fijado aún la terminología”, por lo que propone la utilización de la expresión, acuñada por la legislación del Imperio alemán, de “prescripción administrativa (*Verwaltungsvorschrift*)”<sup>86</sup>.

De este modo, en tanto que las “leyes constitucionales” contienen “reglas de derecho”, que inciden en la relación entre el poder público y los súbditos, y a partir de la consideración como “reglas de derecho”, tanto de las “ordenanzas” como de las “leyes”, de donde resulta, en última instancia, una aparente distinción entre “leyes constitucionales” y “leyes”, O. Mayer parece prelude la diferenciación entre ley en sentido formal y ley en sentido material. Una distinción que se manifiesta, incluso, al indentificar como “reglas de derecho” las disposiciones dictadas por el Príncipe en uso de una delegación, aunque, con carácter general, distingue a las leyes de las ordenanzas por su origen en el Legislativo y en el Ejecutivo, respectivamente.

En todo caso, del concepto de “reserva de ley” la doctrina alemana hará derivar la existencia de un límite a la intervención parlamentaria, en tanto que la actuación desarrollada en el ámbito determinado por la “reserva de ley” cualifica la actividad normativa del Parlamento como legislación “material”, mientras que toda intervención que suponga un desbordamiento del ámbito de la reserva convierte a tales actos en “leyes «puramente» o «meramente» formales”. De ahí que el concepto de “ley puramente formal”, afirma D. Jesch, tiene, por consiguiente, “la específica significación de marcar la transgresión de las fronteras del legislativo (aun en el caso de que la actividad parlamentaria estuviera amparada por la Constitución)”<sup>87</sup>.

Formulada en tales términos, la teoría de la ley formal y material, en opinión de D. Jesch, se desarrolló como instrumento racional de articulación de los problemas competenciales de la Monarquía constitucional germánica, caracterizada por una “peculiar relación de conflicto entre Estado y sociedad”<sup>88</sup>, así como por una significación limitada de la palabra “derecho”, que no incluye más que “las reglas, prescripciones o medidas, que determinan la condición jurídica de los particulares”<sup>89</sup>.

Toda intervención del Estado en la sociedad, afirma, requiere el sometimiento del Estado al Derecho, en tanto que el Estado, en sus relaciones internas, se rige “por el mandato sin cualidad jurídica”<sup>90</sup>, es decir, por prescripciones que se hallan “en la esfera del No-Derecho”, en las que se incluyen “sobre todo las llamadas relaciones de sujeción especial y una parte de las normas de organización”<sup>91</sup>.

De este modo, tomando como base la contraposición entre Estado y sociedad, “aquél como campo del poder, ésta como fruto de la libertad”, en el ámbito jurídico esta dualidad se plasma en la distinción y contraposición de poder y derecho o de poder y ley, entendiendo “aquél, el poder del Estado”, como “Administración” y, por lo tanto, como algo ajeno al derecho, en tanto que algo “originario y nacido al margen de lo jurídico; como soberanía, poder *legibus solutus*, como algo extrajurídico que es preciso limitar jurídicamente”, mientras que el derecho, al cual debe someterse ese poder, “aparece a su vez como algo ajeno a él, no como fruto o producto de la pura voluntad del que manda, sino como producto de la voluntad racional de los individuos”, es decir, “como fruto del consentimiento”, de la “*ratio*, no un simple fruto de la *voluntas*”<sup>92</sup>.

Es en este contexto en el que afirma I. de Otto que “el más admirable intento de construir un concepto material de ley es sin duda alguna el que

llevó a cabo la dogmática alemana de derecho público mediante la distinción entre ley en sentido formal y ley en sentido material". Esta teoría, formulada inicialmente por P. Laband en su "Derecho Presupuestario" ("*Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preussischen Verfassungsurkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des norddeutschen Bundes*". Berlín, 1871), y posteriormente sistematizada en el "Derecho público del Imperio Alemán" ("*Das Staatsrecht des deutschen Reiches*", 1878), tuvo desde su inicio "una aceptación unánime", convirtiéndose en "doctrina dominante en el último tercio del siglo", cuando "fue acogida y reelaborada por los grandes publicistas alemanes", especialmente por Georg Jellinek en su obra "Ley y reglamento" ("*Gesetz und Verordnung*", 1888).

Equiparando su importancia en el Derecho público a la que Savigny tiene reconocida en el Derecho privado, en opinión de I. de Otto a través de la construcción de P. Laband "se inaugura un modo de pensamiento jurídico del que hoy seguimos siendo tributarios y al que se debe ese sutil producto de la civilización que es la elaboración dogmática del derecho público".

Por lo demás, como ocurre, en su opinión, "con las grandes construcciones jurídicas", la teoría de P. Laband tiene su origen "en un problema práctico", derivado del contenido "liberal y parlamentarista" de la Constitución prusiana de 1850, que ya no se correspondía con las nuevas coordenadas lógico-institucionales fundamentadas en el "principio monárquico", en virtud de las cuales se había reforzado el poder del Monarca, especialmente a partir de la formación del Reich en 1871<sup>93</sup>, circunstancias que P. Laband describió en términos jurídicos a través del "concepto material de ley", elevando así lo que constituía un conflicto competencial de carácter político a "la esfera de la lógica jurídica"<sup>94</sup>.

Efectivamente, de conformidad con el Acta federal de 8 de junio de 1815, integrada en el Acta de Viena, afirma I. de Otto que en un conjunto de Estados alemanes "el poder legislativo se encontraba dividido entre el Monarca y la representación de los estamentos", quienes debían colaborar, según reconocían las Constituciones de Baviera, Baden y Weimar, "para toda ley relativa a la libertad de las personas o a la propiedad de los ciudadanos", aunque al mismo tiempo se reconocía que "el Rey es el Jefe del Estado, unifica en sí todos los derechos del poder del Estado y los ejerce bajo los preceptos establecidos en esta Constitución que él mismo otorga".

Según el esquema de organización del poder que deriva del "principio monárquico", se establecía, por lo tanto, "una presunción de competencia a favor del Monarca", donde la participación de la representación popular en la legislación "sólo es precisa en aquellas materias expresamente sometidas a reserva de ley, en lo relativo a la libertad y a la propiedad de los ciudadanos", de tal modo que, en opinión de I. de Otto, "en lo demás el Rey tiene en sus manos un poder normador libre", un "poder autónomo", una "potestad normativa independiente".

De este modo, si la manifestación más nítida desde el punto de vista orgánico de esta configuración dualista de "principios políticos" ("principio monárquico" y "principio democrático"), encuentra su reflejo en la posición preeminente del Ejecutivo, desde la perspectiva funcional, afirma, "conlleva una escisión en el seno del poder legislativo", donde coexisten, en el mismo nivel jerárquico, las leyes y los reglamentos, "cada uno con su objeto propio y con una absoluta independencia mutua".

Sin embargo, la regulación del Poder legislativo en la Constitución prusiana de 1850 se fundamenta en principios distintos, estableciendo en su artículo 62 que "la potestad legislativa es ejercida conjuntamente por el Rey y las dos Cámaras", y que "el acuerdo del Rey y de las dos Cámaras es indispensable para toda ley"<sup>95</sup>, sin que se declare en precepto alguno la titularidad real del poder del Estado, de tal modo que, en opinión de I. de Otto, "falta apoyatura constitucional para trasplantar sin más el principio monárquico y concluir, a partir de éste, que se consagra aquí también una estructura dualista", es decir, un poder reglamentario autónomo, como el que configuraban las Constituciones que se incardinaban en el Acta de Viena<sup>96</sup>.

Atendiendo a tales prescripciones constitucionales, el contenido normativo de la ley no tenía por qué limitarse a los espacios que expresamente le eran reservados, y así parecía entenderlo la Constitución, al extender la intervención de la ley "para cuestiones determinadas" y, en concreto, para el Presupuesto anual que, según el artículo 99 de la Constitución, debería aprobarse anualmente por medio de una ley<sup>97</sup>.

Se ha de señalar, en este sentido, que el reconocimiento constitucional de que la aprobación del Presupuesto debe realizarse mediante ley supone la aparición del fenómeno denominado por O. Mayer "bifurcación del principio de legalidad financiera", susceptible de ser identificado "cuando todos los impuestos, por principio, llegan a ser permanentemente consentidos de una

vez y para siempre". En tales circunstancias, afirma, la previsión constitucional de que el Presupuesto debe fijarse en forma de ley, adquiere una "importancia soberana", pues supone el "reconocimiento directo del derecho (al) Presupuesto", que sin ella no existiría.

De este modo, según sucede en la actualidad, se reconocen constitucionalmente de modo diferenciado el "principio de legalidad tributaria" y el "principio de legalidad presupuestaria", pero esta distinción, según afirma O. Mayer, no constituye un "derecho nuevo", pues ni la Constitución belga ni la prusiana, que la imita, ni la del Imperio —"que, por su parte, sigue a esta última"—, han aportado una idea novedosa<sup>98</sup>. El único propósito de tales Textos Constitucionales es "confirmar el derecho (del) presupuesto", tal como lo ofrece, con carácter general, la organización del Estado constitucional.

El Presupuesto del Estado, dentro de la organización del Estado constitucional, se encuentra "determinado por el derecho (al) presupuesto que pertenece a la representación nacional" y que "se manifiesta en la Ley del presupuesto".

El propio O. Mayer reconoce que la doctrina del Derecho público mantiene profundas controversias sobre la naturaleza jurídica de esta ley. Para algunos (Haenel), la Ley del Presupuesto "son reglas de derecho, obligatorias para la administración de hacienda" en relación con "los ingresos y gastos ordenados" en la misma. Para otros (Jellinek, Meyer, Arndt), la fijación del Presupuesto "es un acto administrativo"<sup>99</sup>. Pero también hay quien considera (Von Roenne, Von Martitz, Seidler) que se trata de un "mandato" (Vollmacht) que se "confiere al Gobierno para percibir ingresos y efectuar gastos", y también se atribuye a esta ley el carácter de una "instrucción" (Bornhak) dirigida a "los funcionarios encargados de ejecutar el Presupuesto"<sup>100</sup>.

En su opinión, el estudio de la naturaleza jurídica de la Ley del Presupuesto debe tomar en consideración el hecho de que, en el Estado constitucional, el derecho al Presupuesto se inspira en las Constituciones "primitivas", pero adoptando "formas nuevas", especialmente en dos puntos esenciales<sup>101</sup>.

De un lado, la fijación del Presupuesto depende "esencialmente" de "una resolución de la representación nacional" respecto de la cual, el Gobierno, a no ser que "haya conflicto, no tiene más que aceptar"<sup>102</sup>. Una "resolución" en la que, con el transcurso del tiempo, afirma, "prevaleció la

costumbre de dar a este acuerdo la forma de una ley y de publicarla como tal" y, así, las Constituciones más recientes "han prescrito expresamente esa forma", pero, en su opinión, "esto no cambia el significado jurídico del acto" que, en relación al Presupuesto, no es otro que el de "expresar el derecho al presupuesto de la representación nacional tal como lo comprende el sistema constitucional"<sup>103</sup>. Por este motivo, posteriormente, el Gobierno y el Parlamento no tienen reparos en abandonar "la forma de ley" del Presupuesto, procediendo "mediante simples resoluciones de la representación nacional, a aprobar las cuentas sobre la ejecución del presupuesto, al descargo del gobierno y hasta la regulación de gastos que hayan sobrepasado lo previsto"<sup>104</sup>.

De otro lado, una vez establecido el Presupuesto, su fuerza obligatoria se ha visto alterada sustancialmente por el carácter permanente de los ingresos. Porque, según se ha mencionado anteriormente, la "bifurcación del principio de legalidad financiera" convierte a la previsión constitucional de que el Presupuesto deba ser establecido por medio de una "ley" en una disposición fundamental para el derecho del Presupuesto.

Porque en virtud de este reconocimiento constitucional, aunque no sea preciso obtener la autorización para el establecimiento de impuestos, el Gobierno "está obligado a someter el Presupuesto a la representación nacional" y, además, el Gobierno "está vinculado" frente a la representación nacional respecto del Presupuesto establecido, sin que pueda disponer de los fondos públicos para otros fines ni en cantidades superiores a las previstas en el Presupuesto<sup>105</sup>.

De ahí que, en última instancia, afirme que la importancia de la fijación del Presupuesto sea "siempre la misma en todas nuestras Constituciones" y, aunque la Ley del Presupuesto puede contener "disposiciones de orden administrativo" —como reglas de derecho administrativo referidas a la ejecución del Presupuesto, instrucciones a los funcionarios para el mismo fin, etc.—, o bien "disposiciones de orden constitucional o político" —como manifestaciones a favor o en contra de un Ministerio—, la determinación del carácter jurídico de la Ley del Presupuesto exige eludir estos contenidos variados y posibles, y tomar en consideración, exclusivamente, "lo que hay de esencial y de constante en esta fijación del Presupuesto".

Desde tales premisas, O. Mayer considera que, atendiendo a su contenido, la Ley del Presupuesto no constituye más que "una cuenta, una



estimación, un plan del ejercicio futuro”, respecto del cual, el Gobierno, como administrador “de los dineros públicos, faltaría a su deber si quisiera proceder sin este plan. Pero podría trazarlo solo”<sup>106</sup>.

Sin embargo, es preciso añadir, a su juicio, que este plan tiene “de particular” el hecho de que debe ir acompañado de una “declaración” de la representación nacional que “apruebe sus artículos”, a los efectos de “librar de antemano al Gobierno de su responsabilidad material ante la representación nacional”. Esta consideración de la Ley del Presupuesto aproxima la tesis de O. Mayer a la sustentada por P. Laband, aunque, como el primero reconoce –y se tendrá ocasión de comprobar en las páginas que siguen– para P. Laband la importancia jurídica de la fijación del Presupuesto queda reducida “a este efecto”<sup>107</sup>.

Porque para O. Mayer, esta “comprobación previa” que constituye la Ley del Presupuesto es también “una condición de forma impuesta por la Constitución al Gobierno”, de donde deriva el hecho de que una actuación gubernamental sin esta “comprobación” o “independiente” de ella, supondría una lesión por parte del Gobierno respecto del derecho de la representación nacional, de la que sería responsable<sup>108</sup>.

Los términos en los que el Gobierno deba asumir esta responsabilidad y la manera en que se pueda ejercitar, afirma, son cuestiones pertenecientes al Derecho constitucional, pero lo que queda claro, en su opinión, es que las cuestiones que determinan la naturaleza jurídica de la Ley del Presupuesto, son “cuestiones internas de los grandes poderes constituidos”, que no se refieren “a los terceros ni a los contribuyentes ni a los funcionarios personalmente”<sup>109</sup>.

De este modo, O. Mayer concluye afirmando que la fijación del Presupuesto, por sí misma, no pertenece al Derecho administrativo, sino que su influencia sobre él recae “sólo de una manera indirecta”, por lo que excluye su consideración en el marco del análisis de las “manifestaciones del poder tributario”, en tanto que –y respondiendo a las críticas acerca de la utilización de la palabra “testimonio” formuladas por P. Laband–, a su juicio, la intervención de la representación nacional en la aprobación de la Ley del Presupuesto no constituye una “autorización”, si por ella se entiende “hacer capaz a alguien de producir un efecto jurídico”, pues sería “falso” hacer depender el poder del Gobierno para administrar la Hacienda de una autorización de la representación nacional.

Este, afirma, es el supuesto propio de los países en que la soberanía nacional y el gobierno parlamentario forman la base de la Constitución, pero “en Alemania el Gobierno recibe la autorización de administrar la hacienda directamente de la misma Constitución”, de tal modo que la comprobación previa de la necesidad de los gastos es sólo “una formalidad” que debe observarse con ocasión del ejercicio de dicha función, una condición de forma<sup>110</sup>.

Este elemento “nuevo” e “indispensable” es, precisamente, el que distancia la tesis de O. Mayer de la sustentada por P. Laband. En opinión de O. Mayer, al carecer de esta condición, la tesis de P. Laband conduce a que todo el derecho al presupuesto quede “en vacío, porque le quita toda importancia jurídica seria”<sup>111</sup>.

Efectivamente, manteniendo los términos de la consideración del Estado como persona jurídica que había cristalizado en la obra de C. F. von Gerber, P. Laband reconoce con sustantividad propia la actuación del Estado “como una personalidad que actúa y gobierna dentro de los límites fijados por este Derecho”. Porque, afirma, “a pesar de su poder soberano que le hace capaz de formar el Derecho, el Estado está *subordinado* en su actividad administrativa al Derecho establecido por él”, y estas reglas que “permanecen dentro de los límites de la administración misma”, y que, afirma, “en ningún caso imponen límites ni confieren poderes a ningún individuo extraño a la administración”, ni le “conceden nada ni le quitan nada, ni le ordenan nada ni le defienden nada”. En su opinión, “no son disposiciones jurídicas”<sup>112</sup>.

Por el contrario, el acto mediante el cual el Estado establece una “regla jurídica” o “regla de derecho”, es decir, una disposición que determina las facultades de los individuos, es, para P. Laband, la ley “en sentido material”<sup>113</sup>.

De este concepto de ley deriva, en primer término, que el establecimiento de una “regla de derecho” no implique, necesariamente, “que sea una regla general aplicable a un número indeterminado de casos similares”, pues, afirma, esta es una “característica natural de la ley”, pero no un “carácter esencial de la ley”, que, definida en tales términos, permite la posibilidad de que exista una regla de derecho “aplicable a un hecho único o destinada a regular jurídicamente una relación jurídica individual”<sup>114</sup>.

En segundo término, siendo la ley una disposición que establece una “regla de derecho”, no basta, en su opinión, únicamente con formular una

“regla de derecho”, sino que es preciso, además, que “esta regla implique una obligación” y, en este sentido, afirma, aunque es competencia del Estado “crear el contenido de la ley y buscar su expresión”, sin embargo “la actividad propia del Estado, el ejercicio de la soberanía, se manifiesta a través de la sanción de la ley”, es decir, “dando fuerza de ley a un principio de derecho”<sup>115</sup>. Porque la sanción de la ley, afirma P. Laband, “es un acto legislativo en el sentido en que cabe entender este concepto desde el punto de vista del derecho público”, en tanto que es “indivisible del Poder soberano, del que es una emanación y una manifestación”<sup>116</sup>.

Tales planteamientos reflejan, por otro lado, un concreto entendimiento del principio de legalidad que, como característica propia de esta concepción de la ley, pasa a ser considerado, como afirma A. Garrorena Morales, desde las premisas de la “mera «vinculación negativa»” («negative Bindung», según la formulación de Winkler) del Ejecutivo a la ley, de tal modo que su actuación –incluido el ejercicio de la potestad reglamentaria–, se encuentra habilitada con carácter general mientras “una norma legal no se lo impida expresamente”, propiciando el incremento de las posibilidades de definir “espacios discrecionales, exentos de ley y, por tanto, de jurisdicción para dicho poder”.

La correlación entre el “principio monárquico” y el principio de “vinculación negativa” en la actuación de los poderes públicos, permite la existencia de “reglamentos independientes” o “*praeter legem*”, si bien condicionados por la relación de subordinación respecto a la “eventual supremacía de una norma legal posterior”<sup>117</sup>, de tal modo que el Poder ejecutivo puede desarrollar tanto actividades meramente ejecutivas de la ley como intervenciones al margen o con independencia de ella, en el caso en que no exista ley sobre la materia y no se trate de una esfera sujeta a reserva<sup>118</sup>.

En virtud de este razonamiento, el Ejecutivo puede desarrollar una actividad reglamentaria “fuera del ámbito de la reserva legal y otra dentro de dicho ámbito”. En este último caso, la potestad reglamentaria del Ejecutivo constituye el “residuo de una potestad reglamentaria autónoma”, donde el Ejecutivo no está sujeto a la limitación de su actividad impuesta por el requisito de la colaboración parlamentaria, aunque el derecho autónomo a dictar reglamentos no pueda ser nunca ejercido “*contra legem*”, y los posibles apoderamientos constitucionales o legales tienen únicamente un “valor declarativo”. Por el contrario, dentro del ámbito de la reserva legal rige la

tesis de la limitación, en principio, del poder estatal, y, por lo tanto, el Ejecutivo tiene que basar su actuación en la existencia de una ley, de tal modo que los apoderamientos legales tienen “carácter constitutivo”, en tanto que permiten una actuación reglamentaria jurídicamente válida que, de otro modo, no lo sería, y la ley no constituye sólo un límite sino, ante todo, la causa de la actuación administrativa<sup>119</sup>.

Estas construcciones jurídicas, elaboradas a partir del dualismo monárquico de corte germánico, como afirma I. de Otto, “sientan las bases del derecho público moderno” y formulan “conceptos que siguen teniendo una enorme influencia” y, en este sentido, ocupa un lugar destacado respecto de la configuración jurídica del Presupuesto del Estado la construcción que, a partir del concepto de “reserva de ley”, “formula una distribución de competencias en sentido inverso”, de tal modo que “la ley sólo puede ocuparse de las materias que le están reservadas o, para ser más exactos, cuando se mueve fuera de ese campo lo hace con valor distinto y disminuido, el de una ley sólo en sentido formal”<sup>120</sup>.

Desde tales premisas, el problema constitucional que se planteó con motivo del rechazo parlamentario del Presupuesto durante los años 1862 a 1866 no sólo constituye, en opinión de I. de Otto, “un momento clave de la historia política de Prusia” –caracterizada por la profundización en una política militarista y conservadora que, “presidida por Bismarck”, será del todo “determinante del futuro de Alemania” y, de modo indirecto, de toda Europa–, sino también “un capítulo esencialísimo de la historia de la ciencia del derecho público en Europa”, hasta el punto de que, afirma, puede ser considerado como “el momento fundacional del moderno derecho público”<sup>121</sup>.

### c) La Ley de Presupuestos como Ley “en sentido formal” y el Presupuesto del Estado como “acto administrativo”

El conflicto, desarrollado como consecuencia del inicio de una política de modernización del Ejército por el Rey Guillermo I, adquirió relevancia constitucional cuando en el Presupuesto de 1862, el Landtag rechazó los créditos asignados para este fin por el Gobierno de Bismarck, dando lugar, a juicio de I. de Otto, a una “laguna constitucional”, puesto que una situación de rechazo del Presupuesto por el Parlamento no estaba prevista por el Texto

Constitucional, entendiéndose, por lo tanto, que “si las Cámaras no aprobaban el Presupuesto, el Gobierno seguía teniendo derecho a gobernar sin él. En definitiva, la Corona estaba sujeta al voto de la representación popular en cuestiones financieras tan sólo si llegaba a un acuerdo con ella, pero si no ocurría así, podía decidir por sí misma”<sup>122</sup>.

Efectivamente, en contra de las previsiones constitucionales, el Presupuesto para el ejercicio de 1863 fue aplicado, tras recibir el voto de la Cámara alta, precisamente la Cámara que carecía de un origen popular, y a pesar de las protestas de los diputados, de forma que, como afirma R. Stourm, “esta misma ilegalidad se reprodujo tres años consecutivos, para los Presupuestos de 1864, 1865 y 1866”, procedimiento que vino a ser justificado por Bismarck al estimar que, a falta de una previsión constitucional expresa y de un acuerdo entre los órganos implicados, los conflictos se convierten en “cuestiones de fuerza”, donde aquél que “tiene la capacidad para obligar procede según su juicio”<sup>123</sup>.

Al objeto de hacer frente a este problema constitucional, P. Laband parte de una consideración determinada de las funciones del Estado, denominada, como afirma I. de Otto, “la teoría formal sustancial”, con la que asienta, en su opinión, “los fundamentos de la moderna dogmática del derecho público en la materia”<sup>124</sup>.

Para P. Laband, la doctrina de la separación de poderes, que constituye la base del Derecho público constitucional, “no toma como punto de partida la diferencia de contenido o de la composición de los actos del Estado, sino la distinta posición de los órganos encargados de los asuntos del Estado”<sup>125</sup>, cuando, en realidad, afirma, “legislación, ejecución y justicia no son denominaciones que se aplican a órganos del Estado, sino que designan operaciones del Estado”, pues, en su opinión, para poder “caracterizar y distinguir” realmente los actos en los que se manifiesta la actividad estatal “debe hacerse abstracción del elemento subjetivo de la competencia”.

De este modo, “la esencia de la legislación” consiste, afirma, “en el carácter imperativo dado a una máxima jurídica, es decir, en la enunciación de un principio jurídico abstracto”. Por su parte, “la esencia de la justicia” deriva del “carácter imperativo dado a un estado de cosas concreto, el reconocimiento, la negación o la regularización de un derecho jurídico”<sup>126</sup>. Pero estas dos operaciones no son suficientes, a su juicio, para designar las obligaciones propias del Estado, pues es preciso que las leyes “sean aplicadas

y que las sentencias sean ejecutadas”, de ahí que se pueda oponer “a la legislación y la justicia, la ejecución; a la voluntad y a la idea del Estado, la actividad del Estado”.

Aun así, este concepto de ejecución se refiere al Estado únicamente “desde el punto de vista de su importancia original y esencial, es decir, como institución jurídica”, por lo que, afirma, “debe ser ampliado” para dar cabida a otras actividades estatales, como “la protección de sus habitantes y de su territorio contra los atentados de otros Estados y la conservación del bienestar moral y material del pueblo”, y en este sentido hace referencia a “la administración pública” como “la acción del Estado” en tanto que persona capaz de actuar<sup>127</sup>.

No obstante, afirma, la mayoría de los juristas del Derecho público alemán, “tanto aquellos que rechazan la teoría de la separación de poderes como los que adoptan el denominado principio monárquico como punto de partida de sus análisis, afirman que una ley no puede existir más que a condición de que haya acuerdo entre la voluntad del rey y la del Landtag”, sin observar que “el acto de voluntad a través del cual el Landtag vota una ley se refiere a algo distinto que el acto de voluntad del soberano sancionando esta ley” y, a través de la costumbre, se generaliza la atribución al Rey de un “derecho denominado veto, el veto absoluto”<sup>128</sup>.

De este modo, a través de una concepción del Derecho público fundada en consideraciones políticas, pero no jurídicas, en su opinión, “se interpreta el derecho de sanción del Rey en un sentido absolutamente falso”, pues si el derecho del Rey es el veto, no será entonces al mismo tiempo el derecho de promulgar una ley, sino únicamente “la facultad, atribuida al soberano, de impedir al legislador (el Landtag) ejercer su derecho”<sup>129</sup>.

La influencia de esta doctrina —que, partiendo de la equiparación “formal” de la participación del Rey y del Landtag en el ejercicio del poder legislativo, tal como se ha señalado anteriormente, y en los términos en que aparecía expresado en los Textos Constitucionales—, resulta patente en la “más importante de las Constituciones de Alemania”, la Constitución prusiana de 31 de enero de 1850, cuyo artículo 62 establece que “El rey y las dos Cámaras ejercen en común el poder legislativo. La validez de las leyes se fundamenta en el acuerdo existente entre el rey y las dos Cámaras”. A partir de ella se afirma que “el derecho de hacer las leyes (...) pertenece al rey, pero el rey es asistido por el Landtag en el ejercicio de este derecho”<sup>130</sup>.

Sin embargo, en opinión de P. Laband, "el derecho de fijar el contenido de la ley y el derecho de sanción pueden ser atribuidos a órganos diferentes", y esto es lo que sucede en una Monarquía constitucional, donde únicamente el Monarca, estando investido de la soberanía "una e indivisible", tiene capacidad "para promulgar una ley, es decir, para conminar, en nombre del Estado, la orden de obedecer esta ley". Sin embargo, el Rey no tiene por sí mismo el derecho de establecer el contenido de la ley, sino "los representantes del pueblo (...) de acuerdo con el gobierno"<sup>131</sup>.

De esta concepción del derecho de sanción, P. Laband deriva como característica del "concepto material" de ley que "sólo tiene cualidad para sancionar una ley, quien puede imponer, en virtud de su poder coercitivo, una máxima de derecho" y, por ese motivo, afirma, una ley en "sentido material" puede "emanar de una autoridad subalterna a la que la Constitución o una ley especial confieren el poder de legislar". Porque, en su opinión, la máxima según la cual es soberano quien ostenta la capacidad legislativa, no deriva "del concepto de ley, sino del concepto de Estado", de ahí que únicamente cuando el Estado es el único que asume la función de fijar y determinar el derecho positivo, la definición de la ley como "establecimiento obligatorio de una regla de derecho, se confunde con la definición de la ley en tanto que regla de derecho establecida obligatoriamente por el Estado".

Esta afirmación lleva implícita, según P. Laband, la afirmación de que la idea según la cual "únicamente el soberano tiene capacidad para establecer las leyes, o en otros términos, que la soberanía es la condición *sine qua non* de toda legislación", es falsa, aunque sea generalmente admitida<sup>132</sup>.

Asimismo, resulta una característica del concepto de ley "en sentido material" expuesto por P. Laband que toda ley, en tanto que acto de voluntad, "debe ir acompañada de una *declaración*", pues, afirma, "una voluntad que no se declara, es decir, que no se manifiesta por ningún signo exterior, no existe desde el punto de vista del derecho". Por este motivo, considera que la declaración de la ley "tiene una gran importancia desde el punto de vista del derecho público". Pero, al mismo tiempo, advierte, no debe ser confundida "ni con la sanción ni con la publicación de la ley"<sup>133</sup>, pues para P. Laband la "declaración" de la ley equivale a la "promulgación y a la orden de su publicación" que, en su opinión, constituyen "un acto particular, intermediario entre la sanción de las leyes y su publicación por el Boletín de las leyes del Imperio".

En última instancia, del concepto de ley "en sentido material" deriva la "necesidad de publicar la ley", dado que, a través de la "regla de derecho" que contiene, supone la sumisión "de todos los individuos que viven bajo este régimen jurídico o que tienen como misión aplicar este régimen y mantenerlo" y, de este modo, afirma, la publicación de la ley es "un acto de autoridad, un elemento de la elaboración de la ley", de ahí que, en su opinión, la publicación deba entenderse como "una manifestación de la voluntad del legislador" que no puede ser realizada más que "por el legislador mismo o por quien él designe a tal efecto"<sup>134</sup>.

En todo caso, "la aplicación lógica" del principio de separación de poderes ha conducido a que todas las funciones estatales asignadas exclusivamente al Rey y a los administradores nombrados por él, sean reconducidas "al poder *ejecutivo*", y que todas las actividades que exigían una colaboración de la Corona y de la representación nacional sean asignadas "a la prerrogativa del poder *legislativo*", de tal modo que "se encuentran excluidas del concepto de ley todas las ordenanzas que contienen principios de derecho que el Monarca tiene el poder de publicar sin el asentimiento de la representación nacional, apoyándose en una disposición general de la Constitución o en una disposición de una ley especial".

De este modo, afirma, toda ley "en sentido material" del término no es necesariamente, al mismo tiempo, una ley "en sentido formal". En aquél, "el derecho legal es sinónimo de *jus scriptum*, y en sentido formal, el derecho legal no comprende más que el *jus scriptum* que ha nacido con el asentimiento de la representación nacional"<sup>135</sup>.

Pero, además, es preciso incorporar a este concepto de ley "en sentido formal" todos los actos "emanados de la voluntad del Estado, respecto de los cuales es indispensable el asentimiento de la representación nacional, aunque no contengan disposiciones relativas a los principios de derecho". En este sentido, afirma, "se piensa que al aplicar el *concepto* ley a toda decisión emanada de la voluntad del Estado adoptada en colaboración con la representación nacional (...), se ha restringido realmente el poder *legislativo* y se ha aplicado la teoría de la separación de poderes", cuando, en verdad, el concepto designa "no una parte de los derechos que comprende el poder del Estado, sino una forma bajo la que se manifiesta la voluntad del Estado", cuyo contenido es irrelevante<sup>136</sup>.

Entre la ley "en sentido material" y la ley "en sentido formal", en opinión de P. Laband, no cabe establecer ningún tipo de relación, ni "de

género y especie”, ni “de sentido restringido y subordinado a un sentido amplio del concepto”, porque “son dos conceptos esencialmente diferentes, que tienen su *propio* carácter; uno es el *fondo*, y el otro la *forma* de una declaración de voluntad”<sup>137</sup>.

A través de esta distinción es posible hablar de ley “en sentido material” respecto de toda disposición que contenga una “regla jurídica” y, así, en su opinión, en un “sentido formal”, las “ordenanzas reglamentarias” constituyen disposiciones derivadas de principios jurídicos que no requieren del asentimiento de la representación nacional, concepto que, afirma, supone, de un lado, la exclusión de todas las disposiciones administrativas que, como el Presupuesto, se adoptan por vía legislativa, y, de otro lado, la inclusión en este concepto de todas “las disposiciones jurídicas que han sido establecidas sin la colaboración de la representación nacional”. De este modo, en “sentido formal”, las “ordenanzas reglamentarias” se dividen en dos tipos, las “ordenanzas *jurídicas*” y las “ordenanzas *administrativas*”. Las primeras “corresponden a la teoría de la legislación, pues son leyes en sentido material del término, *jus scriptum*, reglas de derecho”<sup>138</sup>.

La aplicación de tales principios al artículo 99 de la Ley Constitucional prusiana, según el cual el Presupuesto del Estado “se fijará anualmente por medio de una ley”, supone para P. Laband considerar que este precepto constitucional “no indica, directa y expresamente, que la Dieta participa en el establecimiento del Presupuesto”. Únicamente, de modo indirecto y tácito, puede entenderse esta intervención, es decir, como consecuencia de la afirmación de que el establecimiento del Presupuesto “se hará por ley”<sup>139</sup>. De este modo, el sentido del artículo 99 de la Constitución prusiana no es otro que la afirmación de que la fijación del Presupuesto del Estado “se hará anualmente de conformidad entre la Corona y ambas Cámaras”, excluyendo, por lo tanto, “el real decreto y, con mayor motivo, la orden ministerial”. Pero lo que en ningún caso se deduce de dicho precepto, afirma, es que la fijación anual del Presupuesto por el Gobierno y la representación del pueblo sea un acto legislativo “en el sentido material de la expresión”<sup>140</sup>.

Tampoco el contenido financiero del Presupuesto —es decir, que “regule únicamente ingresos y gastos derivados de la gestión de la Administración del Estado”— resulta incompatible con el concepto de ley “en sentido material”<sup>141</sup>. Pero lo que, a su juicio, resulta indudable es que “no se puede dar el nombre de ley a una regla sino en el caso de que ésta tenga un

contenido jurídico”, es decir, “de que afecte en algún modo a la esfera jurídica del individuo o de la comunidad política”<sup>142</sup> y, desde esta perspectiva, afirma, resulta de “meridiana claridad” que el Presupuesto “no contiene, por lo regular, principios jurídicos y que, por tanto, no es una ley en el sentido material de la palabra”<sup>143</sup>.

De este modo, el Presupuesto es “una cuenta” que “no se refiere a gastos e ingresos ya realizados, sino a los gastos e ingresos que se esperan en el futuro”, respecto de los cuales el Presupuesto aparece como una “estimación previa” pero que, como toda cuenta, “no contiene reglas —y mucho menos reglas de Derecho—, sino hechos”. Una cuenta “registra, por medio de breves indicaciones cuantitativas, los gastos e ingresos ya producidos o los que son de prever”, de tal modo que, realmente, el Presupuesto no fundamenta la obligación jurídica para obtener ingresos o realizar gastos, sino que, más bien, la presupone, limitándose “a recoger sus resultados financieros”.

Siendo éste el contenido material del Presupuesto, según P. Laband, su funcionalidad no se despliega en el ámbito jurídico. La “necesidad” del Presupuesto no es, afirma, “consecuencia de una determinada forma de régimen político, sino del gran volumen alcanzado por la economía del Estado”, de tal modo que el establecimiento del Presupuesto “no satisface ninguna necesidad del Derecho” sino que, por el contrario, “responde a una necesidad de la Economía”.

Por esta razón, ni la elaboración del Presupuesto “para un período futuro” ni el control de las cuentas de “un período pasado”, afirma, “tienen nada que ver con la legislación”, perteneciendo, en todo caso, al ámbito de la Administración.

La intervención de la representación popular en ambos aspectos —aprobación del Presupuesto y comprobación de las cuentas de un ejercicio presupuestario—, prevista constitucionalmente, “no se tipifica como una participación en el llamado poder legislativo”, sino como “una participación en el llamado poder ejecutivo”<sup>144</sup>.

Más claramente, afirma, “soslaya(ndo) esta confusa y absurda terminología, basada en la falsa doctrina de la división de poderes”, debe entenderse que los preceptos que disponen que el Monarca “ha de fijar el Presupuesto de conformidad con el Parlamento y que las cuentas presupuestarias han de presentarse al Parlamento para su comprobación por éste”, establecen un sometimiento de la Administración estatal “al control permanente de la representación popular”<sup>145</sup>.

La accesoriadad de la forma de ley en materia presupuestaria es reforzada, además, en el razonamiento del autor, a través de la constatación de que la Ley de Presupuestos se diferencia, respecto de las demás leyes, por el hecho de que en ella la forma de ley no coincide exactamente con el asentimiento de los órganos legislativos, pues mientras que en la redacción de la Ley de Presupuestos y, consecuentemente, en su promulgación, no se mencionan más que los capítulos y sus sumas con indicación del número de títulos, la decisión de las Cámaras "se extiende, al contrario, a los mismos títulos y a los artículos que ellos contienen"<sup>146</sup>.

Desde tales premisas, considera que "el efecto específico de la ley presupuestaria estriba más bien en que el Parlamento y el Gobierno reconozcan de consuno la necesidad o utilidad de ciertos gastos", a los efectos de que la actuación del Gobierno no sea discutida. Por eso, afirma, la finalidad del debate del Presupuesto no es crear "una base jurídica a los gastos" sino "que el Gobierno y el Parlamento se pongan de acuerdo en su cuantía"<sup>147</sup>.

Un acuerdo entre Gobierno y Parlamento que debe de producirse de nuevo en relación con aquellos gastos realizados por el Gobierno que no estuvieran previstos en el Presupuesto (gastos extrapresupuestarios), de ahí que el artículo 104 de la Constitución prusiana determine que "la aprobación posterior de las dos Cámaras es necesaria para todo gasto que exceda las previsiones presupuestarias"<sup>148</sup>, equiparando, de este modo, "los principios jurídicos para la aprobación de las infracciones presupuestarias" a los establecidos respecto del Presupuesto mismo<sup>149</sup>.

No obstante, la negación del carácter de ley "en sentido material" del Presupuesto, requiere, en opinión de P. Laband, formular una importante precisión, pues si el Presupuesto se establece por la vía legislativa, afirma, "no existe ningún impedimento desde el punto de vista del Derecho Público para admitir también en la ley presupuestaria disposiciones legales de carácter material". Incluso, es posible que resulte "insoslayablemente necesario" aprovechar la "forma" legal del Presupuesto para incluir en él auténticas reglas de Derecho.

Tales supuestos pueden provenir, afirma, de situaciones en las que, por ejemplo, "se implanta un impuesto cuyos rendimientos totales sean variables, de manera que haya de decidirse anualmente su cuantía con arreglo a las necesidades del Estado", de tal modo que su concreción anual en el

Presupuesto constituye, "junto a la ley relativa al impuesto, el fundamento jurídico de la exacción del impuesto", o en aquellas circunstancias en que, siendo necesario procurar ingresos públicos para "cubrir un déficit", en la Ley de Presupuestos se incluya "la orden que aplique un recargo anual a uno o a varios impuestos legalmente vigentes"<sup>150</sup>. Una práctica que, con independencia de su rechazo o aceptación en términos políticos, en su opinión, se encuentra expresamente admitida en el artículo 100 de la Ley Constitucional prusiana cuando afirma que "no podrán recaudarse lícitamente impuestos ni contribuciones para el Tesoro más que en el caso de que hayan sido autorizados por la ley del Presupuesto o por leyes especiales"<sup>151</sup>.

De este modo, considera que la Ley de Presupuestos "consta de dos partes muy distintas entre sí: por un lado el Presupuesto propiamente dicho, y por otro, la ley que lo establece", siendo realmente el primero un "anexo a la ley", que no contiene, por lo general, "otro contenido que la declaración de que el Presupuesto adjunto se fija por la indicación de la suma total de ingresos y gastos"<sup>152</sup>.

A través de esta distinción, P. Laband extraerá consecuencias de vital importancia para el ordenamiento jurídico. Porque, existiendo un acuerdo entre el Gobierno y las Cámaras, y si la Corona sanciona y promulga de acuerdo con las prescripciones constitucionales la Ley de Presupuestos, a través de ella se puede modificar "las leyes tributarias vigentes", ya sea reduciendo o incrementando la cuantía de los impuestos, implantando nuevos tributos, o, incluso, puede incluirse en la Ley de Presupuestos "una disposición que no tenga absolutamente ninguna relación con el régimen financiero", o ciertas "disposiciones legislativas (que) no se limiten al año en cuestión", sin que, en su opinión, pueda ser impugnada la "validez jurídico-pública" de la Ley de Presupuestos "ni en su totalidad, ni en alguna de sus partes", alegando que esta ley "sólo está tipificada como tal ley para establecer y fijar el Presupuesto de un determinado año"<sup>153</sup>.

Porque, en su opinión, "todo depende del contenido" y, así, la fijación de las previsiones sobre ingresos y gastos no constituyen una ley "en sentido material", sino un "acto administrativo", por más que "esta estimación previa se acuerde entre la Corona y la representación popular y se promulgue en la Gaceta de las Leyes bajo la denominación de ley", mientras que, por el contrario, el establecimiento de una "verdadera regla de Derecho" no pierde

su significación ni su fuerza de auténtica ley, de ley "en sentido material", por el hecho de que su establecimiento "tenga lugar con ocasión del establecimiento del Presupuesto y en *uno actu* con él"<sup>154</sup>.

Por ello, en opinión de P. Laband, el derecho presupuestario del Parlamento únicamente puede ser determinado válidamente a través del "principio fundamental" según el cual el Presupuesto constituye un "acto administrativo" que debe "llevarse a cabo de conformidad con el Derecho vigente", en virtud del cual, afirma, se debe reconocer que si el Parlamento no puede "derogar directamente, mediante decisiones unilaterales y sin la aprobación de la Corona, el Derecho vigente ni las instituciones estatales legalmente existentes", tampoco podrá hacerlo "indirectamente, negándose a autorizar los gastos necesarios para su ejecución"<sup>155</sup>.

Tomando como punto de partida este principio, el ámbito en el que el Parlamento "puede negarse libremente" a autorizar unos gastos y el ámbito en el que "no le compete este derecho", deriva de la clasificación de los gastos en "dos grupos", los gastos "que son necesarios para la ejecución de las leyes y para el mantenimiento de las instituciones existentes", y los gastos "que no son necesarios para estos fines"<sup>156</sup>.

Como el propio autor reconoce, esta tesis resuelve los problemas planteados en relación con los "gastos que indudable e incuestionablemente son discrecionales", que el Parlamento "es libre de suprimir a su voluntad, en todo o en parte" y que no pueden ser realizados por el Gobierno "sin la autorización del Parlamento". También resulta aplicable a los "gastos creados legalmente, en los que no sólo el título, sino también la cuantía y el procedimiento, estén fijados por ley". Sin embargo, reconoce que no se resuelve ni mucho menos todo el problema, ya que "entre estos dos polos extremos" existe una zona administrativa muy amplia, en la que las leyes hacen necesarios unos gastos, sin determinar, sin embargo, "el modo y manera de su aplicación ni la cuantía de las sumas monetarias que para ellos se requieren"<sup>157</sup>.

Para la delimitación del derecho del Parlamento respecto de esta amplia zona donde la legislación se limita a fundamentar estrictamente la necesidad de los gastos, sin mayores precisiones, P. Laband rechaza el principio formulado por R. von Mohl ("Staatsrecht des Königreichs Württemberg". Tomo I, páginas 624 y sgs.) donde —siguiendo a von Gerber ("Grundzüge des deutschen Staatsrechts", páginas 162 y sgs.)—, distingue entre "gastos

necesarios" y "gastos meramente útiles", afirmando que el Parlamento está obligado a autorizar los primeros, ya sea por ser consecuencia de una obligación jurídica o una "necesidad efectiva", mientras que "puede negarse libremente" a la aprobación de los gastos meramente útiles<sup>158</sup>.

Porque, afirma P. Laband, si este principio se aplica bajo la premisa de que "el poder ejecutivo (la administración) compete exclusivamente al Rey", conduce a la negación absoluta del derecho del Parlamento a aprobar los gastos "en la parte más importante y más extensa del Presupuesto o se reduce dicho derecho a una gratuita discusión y crítica"<sup>159</sup>. Asimismo, si se parte de la consideración de que "el Gobierno no puede realizar más que aquellos gastos que él y el Parlamento conjuntamente consideren necesarios", conduciría a la impotencia del primero ante el segundo, ensanchando extraordinariamente el derecho del Parlamento hasta el punto de convertir en "ilusorio el derecho de gobernar, que es propio de la Corona"<sup>160</sup>.

En su opinión, la "correcta solución" de este problema pasa por relacionar el principio de que "el Derecho vigente es vinculante para la fijación del Presupuesto" con un segundo principio, "frecuentemente ignorado" en lo que respecta al ámbito presupuestario, que es el principio de "la fuerza vinculante de las resoluciones del Parlamento"<sup>161</sup>, en virtud del cual las decisiones acordadas entre el Parlamento y el Gobierno no pueden ser anuladas o modificadas "sino sólo por *contrarius consensus*, es decir, por otro acuerdo distinto de voluntad" entre ambos<sup>162</sup>, pero no unilateralmente por el Parlamento a través del Presupuesto.

Limitada en tales términos la intervención parlamentaria en relación al Presupuesto, el análisis expuesto por P. Laband respecto de los efectos jurídicos del mismo parte de la consideración de que si el Presupuesto no contiene reglas de carácter general, "la ley presupuestaria ya se diferencia, por su mismo contenido, de todas las demás leyes"<sup>163</sup>, una diferenciación que se extiende, por este motivo, a la eficacia jurídica de la Ley de Presupuestos. Porque, en su opinión, del mismo modo que el Presupuesto no constituye "el fundamento legal" de la realización de los ingresos, tampoco lo es para la "masa principal" de los gastos que anualmente debe realizar el Gobierno, pues ya posee la autorización "en virtud de otras leyes"<sup>164</sup>.

Por este motivo, la forma específica de ley respecto al Presupuesto del Estado constituye un elemento completamente accesorio en la tesis de P. Laband, donde lo principal consiste en la "necesidad del asentimiento de las

dos asambleas”, de ahí que, en su opinión, resulten igualmente innecesarias tanto la “redacción oficial” como la “publicación” de este asentimiento y, en última instancia, considere como “la forma más simple” a “aquella que se emplea cuando se trata de autorizar los excesos presupuestarios o los gastos extra-presupuestarios”, donde el Gobierno es descargado de toda responsabilidad después de que las Asambleas acuerden la autorización o el descargo por sí mismas, es decir, sin emplear la forma de ley.

De ahí que, aun cuando el artículo 62.3º de la Constitución prusiana, a través de la modificación del habitual “procedimiento legislativo” para la fijación del Presupuesto, parezca establecer un principio “que puede implicar un impedimento a la combinación de la fijación del Presupuesto con el establecimiento de nuevas normas jurídicas o la modificación de las ya existentes”, se vea obligado a interpretar el que, a su juicio, es el “verdadero sentido” de lo dispuesto en dicho precepto<sup>165</sup>, pues, afirma, resulta de todo punto “improcedente” sustraer al Senado el derecho de modificar los proyectos de ley, “por combinarse éstos con el Presupuesto, convirtiéndose en un proyecto de ley unitario”, o dificultarle la “condena de un precepto jurídico” en el proyecto mediante la imposición de la obligación de aprobar el precepto propuesto o rechazar la totalidad del Presupuesto.

En su opinión, debe entenderse, en primer término, que esta limitación impuesta al Senado se refiere, exclusivamente, “al Presupuesto en sentido estricto, es decir, al plan financiero”, y ello, afirma, puede ser argumentado tanto en base a razones materiales como formales.

Las razones materiales consisten en la consideración de que el Presupuesto “no varía para nada la situación jurídica vigente en el Estado” y, en tanto que no puede ser considerado una ley “en sentido material”, es posible, afirma, “la modificación del cauce ordinario de la legislación en la fijación del plan financiero”, llegando a ser, a su juicio, incluso procedente esta modificación, pues si ambas Cámaras estuvieran autorizadas para modificar libremente el Presupuesto, “la promulgación anual de la ley presupuestaria sería prácticamente imposible”<sup>166</sup>.

Asimismo, la “razón jurídico-formal”, afirma, reside en la aplicación a este supuesto de la regla de interpretación comúnmente admitida según la cual, “las disposiciones que impliquen una excepción singular a los principios generales del Derecho han de ser objeto de una interpretación restrictiva”<sup>167</sup>.

Pero, además, de este principio según el cual el Presupuesto “es un acto administrativo que ha de seguir las formalidades de la legislación”, se derivarán importantes consecuencias jurídico-políticas que, según constata el profesor de Königsberg, afectan tanto a “los límites jurídico-políticos” del derecho de la representación política a aprobar el Presupuesto, como a “los efectos jurídicos” derivados de la aprobación o no del Presupuesto anual.

Así, respecto a la primera de las consecuencias citadas, el entendimiento no rígido del principio de separación de poderes, en virtud del cual la función del Gobierno no se reduce a una mera ejecución de las leyes, no impide, sin embargo, que en el marco de la creación normativa del Ejecutivo, desde un punto de vista negativo, las leyes constituyan “barreras” que se ponen a dicha actividad e, incluso, desde un punto de vista positivo, que puedan imponer al Gobierno una determinada actuación.

De este modo, si el establecimiento del Presupuesto constituye “un negocio jurídico-administrativo”, existirán aspectos relativos a ciertos ingresos y gastos en los que el Ejecutivo deba acomodarse a lo dispuesto por la legislación vigente, mientras que en aquellos aspectos no regulados legalmente, tendrá un campo libre de acción para “la ponderación política y administrativa”, de ahí que la facultad del Parlamento de modificar el Presupuesto presentado por el Gobierno —“es decir: suprimir, reducir o aumentar alguna o algunas de las partidas del mismo”—, deba ser diferenciada según una división del Presupuesto en dos sectores conceptuales: “el del que está circunscrito por el Derecho vigente y el del que está fuera del mismo”<sup>168</sup>.

La “bifurcación del principio de legalidad financiera” conduce a P. Laband a considerar que los “títulos” de los ingresos ordinarios proporcionan al Parlamento el ámbito legal más amplio para su intervención. Así, a partir de la legislación impositiva permanentemente establecida y de la aplicación de las normas propias de la Ciencia hacendística, el Parlamento puede contrastar por sí mismo unas estimaciones de ingresos excesivamente bajas o excesivamente altas presentadas por el Gobierno en el proyecto de Presupuesto, con el fin de solicitar a la representación popular “la aprobación de ingresos extraordinarios o de nuevos impuestos”, o bien de “mayores gastos”. En todo caso, reconoce que la discusión de tales aspectos “no tiene otro carácter que el de una disputa científico-financiera, una controversia teórica”<sup>169</sup>.

Pero, afirma, el sector de los ingresos, en tanto que se encuentra delimitado legalmente, “también depara” al Parlamento la oportunidad “de



defender los intereses del país”, pues “la suma de los ingresos, correctamente estimada con arreglo a las reglas de la Ciencia de la Hacienda, puede ser síntoma de una Administración deficiente”, circunstancia que, de producirse, corresponde al Parlamento denunciar públicamente. Esta es, precisamente, la finalidad y el significado que, en su opinión, tiene “la discusión del Presupuesto en el Parlamento”, si bien rápidamente procede a señalar que la influencia del Parlamento en tal ámbito “es una influencia moral y política, no jurídica”<sup>170</sup>.

Porque, en definitiva, el Parlamento no puede modificar “los ingresos, calculados correctamente en la propuesta gubernamental con arreglo a los principios tradicionales”, del mismo modo que tampoco puede alterar las leyes o las instituciones creadas por ley, de las que se derivan títulos jurídicos para la exacción de impuestos por parte del Estado, pues “solamente la ley”, afirma, “y no los acuerdos unilaterales del Parlamento, puede suprimir los establecimientos e instituciones del Estado que se hayan creado por ley”<sup>171</sup>.

Ciertamente, afirma, las Cámaras tienen reconocido el derecho de aprobar los impuestos, lo que significa que “no se pueden establecer impuestos nuevos sin una ley y, por tanto, sin la autorización de las Cámaras”, pero entre las competencias del Parlamento no se encuentra la de “rechazar” un impuesto legalmente establecido, a no ser mediante la aprobación de una nueva ley, es decir, si no es contando “con la aprobación de la Corona”.

Precisamente, afirma, en este aspecto se manifiesta con claridad “uno de los efectos del principio de que la fijación del Presupuesto es un acto administrativo que debe llevarse a cabo de acuerdo con las leyes”, pues la supresión en el Presupuesto, por parte de las Cámaras y sin contar con el consentimiento del Gobierno, de un impuesto establecido por la ley, constituiría “una violación de la ley, un acto nulo desde el punto de vista del Derecho público”<sup>172</sup>.

A esta misma conclusión llegan quienes, según afirma P. Laband, consideran que en el artículo 109 de la Constitución prusiana se encuentra reflejada la “bifurcación del principio de legalidad financiera” y, por tanto, admiten la autonomía del Gobierno para la recaudación de los impuestos con independencia de su inclusión en la Ley de Presupuestos, teniendo en cuenta que dicho precepto establece que “los impuestos y las contribuciones actualmente existentes continuarán siendo percibidos. Todas las

disposiciones existentes, las leyes particulares y las ordenanzas que no son contrarias a la presente Constitución, permanecerán en vigor hasta que sean legalmente modificadas”<sup>173</sup>.

Sin embargo, P. Laband rechaza la consecuencia fundamental que se deriva para los partidarios de esta tesis, según la cual el derecho presupuestario del Parlamento “se define precisamente como el derecho de aprobación de los gastos”, respecto de los cuales el Gobierno se encuentra directamente vinculado a la aprobación parlamentaria. Porque, como tratará de demostrar, el derecho presupuestario del Parlamento se encuentra legalmente limitado no sólo en relación con los ingresos, sino también respecto de los gastos que integran el Presupuesto<sup>174</sup>.

En primer término, negará la tesis de aquellos que entienden que el fundamento jurídico de los gastos del Estado proviene de los negocios jurídico-civiles válidamente suscritos por éste, en virtud de los cuales queda vinculado económicamente frente a terceros, de tal modo que no podrán ser suprimidos por el Parlamento. Porque, en sentido contrario, afirma, esta teoría no excluye que se pueda vincular a la aprobación parlamentaria la realización de aquellos gastos en los que el Estado no esté obligado en términos jurídico-civiles, resultando, en opinión del profesor de Königsberg, “insostenible” desde cualquier perspectiva.

Así, afirma, existen numerosos gastos del Estado que no se fundamentan en negocios jurídico-civiles, sino en la obligación de Derecho público que tiene la Administración de “realizar los gastos que resulten necesarios en orden a conservar y mantener” las instituciones públicas “fundadas en la ley”, no pudiendo dejarse al “libre albedrío” del Parlamento la supresión a través del Presupuesto y “contra la voluntad del Gobierno” de “las prisiones, las Universidades, el ejército y los cargos públicos”<sup>175</sup>.

Pero, además, afirma que esta tesis “contradice las reglas de la lógica jurídica”, pues si la capacidad jurídica en el ámbito civil de las autoridades administrativas para “firmar contratos que supongan una carga para las cajas del Estado” es un “requisito previo” para el nacimiento de una “obligación jurídicamente eficaz para el fisco”, no tiene por qué serlo, sin embargo, a efectos “jurídico-públicos”<sup>176</sup>.

Entendida en tales términos la eficacia jurídica de la Ley de Presupuestos, las consecuencias derivadas de la no aprobación de la misma —circunstancia no prevista por la Constitución prusiana de 1850, planteando,

de este modo una laguna constitucional cuyas consecuencias prácticas se han mencionado anteriormente— pasan, según la tesis mantenida por P. Laband, tanto por la negación de que, en tales supuestos, el Gobierno no pueda realizar gasto alguno —lo que supondría la paralización y, en última instancia, “el suicidio del Estado”—, o de que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 99 de la Constitución prusiana, esté obligado a procurar “que se vote y apruebe una ley presupuestaria” —lo que conduciría, en su opinión, al sometimiento de toda la Administración a los dictados del Parlamento, estableciendo el “más perfecto y acabado de los parlamentarismos”<sup>177</sup>—. Pero también niega la tesis completamente contraria a las otras dos, sustentada por el Gobierno, según la cual, en el caso de una laguna constitucional como la descrita, el Monarca puede aprobar el Presupuesto “sin la cooperación del Parlamento”<sup>178</sup>.

Esto supone, en definitiva, como afirma A. Rodríguez Bereijo, la oposición y negación de P. Laband a “las dos posiciones doctrinales extremas sobre la naturaleza del Presupuesto que entonces se debatían”. De un lado —demostrando “su aversión al liberalismo, al régimen parlamentario y a la democracia”—, la “liberal-parlamentaria” que, según reconoce el propio Laband, “desde el punto de vista histórico enlaza con la teoría anarquista (...) y los ideales difundidos por la Revolución francesa”, según la cual “la Ley del Presupuesto constituye la única y exclusiva base legal de la administración financiera del Estado y la que autoriza jurídicamente al Gobierno a percibir los ingresos y ejecutar los gastos públicos”. De otro lado, rechaza la posición “monárquica absolutista”, que había venido siendo sustentada “por el Gobierno en los años del conflicto prusiano y por los nostálgicos más reaccionarios del ancien régime” y que, para salvar la laguna constitucional, afirmaban que “los poderes de la Corona continuaban rigiendo con toda la amplitud que poseían antes de instaurarse el régimen constitucional”, siempre que no se hubieran “limitado expresamente” por la Constitución<sup>179</sup>.

En opinión de P. Laband, los problemas planteados a raíz del conflicto presupuestario prusiano se han de resolver a partir del principio de que “la ley presupuestaria no constituye el fundamento legal ni de la realización de los gastos ni de la recaudación de los ingresos”, sino que únicamente consiste en la “constatación del acuerdo entre el Gobierno y el Parlamento sobre la idoneidad de la estimación previa y sobre la necesidad y conveniencia de las sumas en ella indicadas”, en tanto que el fundamento legal para la realización

de los ingresos y gastos por el Gobierno ya existe, “sin necesidad de Presupuesto”. Por este motivo, la no aprobación de la Ley de Presupuestos no puede suponer, en ningún caso, la paralización de la actividad del Estado como consecuencia de la inmovilización de los fondos públicos, ni la Corona puede derogar “por decreto unilateral” la obligación del Gobierno de obtener “la autorización del Parlamento para todos los gastos del Estado”.

Lo que “sí ocurre”, afirma, es que “prosigue la facultad del Gobierno” para efectuar gastos y continúa vigente también la obligación de obtener la autorización del Parlamento para tales gastos. Una autorización que, en todo caso, no puede ser entendida como un “acto de gracia” del Parlamento, pues no se puede olvidar que los gastos “ya aprobados en algún momento por el Parlamento “con carácter permanente, no podrán ser suprimidos, posteriormente, por él de manera unilateral, es decir, sin la aprobación del Gobierno”<sup>180</sup>.

Porque, en último término, a pesar de que en la práctica del Imperio alemán el supuesto de la no aprobación de la Ley de Presupuestos había sido resuelto a través de una solución distinta a la que originó el conflicto presupuestario prusiano, mediante la utilización de la prórroga provisional de la ley de Presupuestos anterior<sup>181</sup>, P. Laband califica de “anomalía” el funcionamiento de la administración financiera en base a la prórroga provisional del Presupuesto anterior, considerando que, aun en el caso de que se admita que la prórroga provisional del último Presupuesto constituye un procedimiento conforme al “«principio constitucional»”, la cuestión, sin embargo, no se resuelve, pues al igual que la misma Ley de Presupuestos, “la ley referente a la prórroga provisional del presupuesto precedente puede tener toda clase de obstáculos”.

De este modo, entiende que los efectos derivados de la no aprobación de la Ley de Presupuestos no excluyen la existencia de una responsabilidad por parte del Gobierno, si bien éste, al no estar obligado a suspender su actividad administrativa, desarrolla esta actividad “bajo su propia responsabilidad”, entendida como responsabilidad “en el sentido constitucional de la palabra, es decir, de la responsabilidad del canciller del Imperio respecto al Bundesrat y al Reichstag”, sin que la aprobación de un Presupuesto a través de una “ordenanza imperial” tenga como efecto el descargo de la misma, pues, en este caso, un Presupuesto así establecido no reemplaza a la Ley de Presupuestos, que es la que manifiesta la relación existente entre el Canciller del Imperio y el

Bundesrat y el Reichstag, siendo competencia exclusiva de las Cámaras la liberación de la responsabilidad constitucional del Canciller<sup>182</sup>.

Porque, en opinión de P. Laband, el aspecto realmente discutido de la Ley de Presupuestos consiste en "saber si una ley presupuestaria periódica concede al gobierno el derecho constitucional y obligatorio de percibir los ingresos y de efectuar los gastos" o, en otras palabras, "si a falta de una tal ley, la continuación de la administración es, en consecuencia, ilegal y contraria a la Constitución"<sup>183</sup>, lo que equivale, en último término, a determinar las relaciones que, en virtud de la Ley de Presupuestos, se establecen entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Este aspecto, que en la tesis de P. Laband no llega a hacerse explícito por la negación del autor del "régimen parlamentario" es, sin embargo —partiendo de premisas básicamente iguales a las de Laband—, puesto de manifiesto por Arndt.

Así, respecto a la distinción de Arndt de las relaciones que existen entre el Gobierno y las Cámaras y las relaciones entre el Estado y sus acreedores, y la consiguiente afirmación de que "únicamente" respecto de las primeras, y no de las últimas, tiene importancia el Presupuesto, P. Laband afirma que se trata de una "distinción incontestablemente exacta pero, también incontestablemente, no es nueva".

A partir de la consideración de que la votación del Presupuesto tiene la significación de posibilitar al Gobierno la realización de los gastos contenidos en el mismo, Arndt obtiene una consecuencia, asimismo, inadmisibles para P. Laband, la de que el rechazo del Presupuesto constituye, para la mayoría parlamentaria, "un medio de derribar al gobierno", viniendo a resolver el conflicto entre Legislativo y Ejecutivo en relación a la aprobación de la Ley de Presupuestos "simplemente con la retirada del gobierno", consecuencia que, a juicio de P. Laband, se deduce, precisamente, de "las teorías que ven en la Ley de Presupuestos el poder dado al Gobierno para efectuar los gastos"<sup>184</sup>.

La crítica que desarrolla P. Laband a esta consecuencia derivada de la tesis de Arndt, hace referencia al hecho de que, en la teoría de éste último, la "responsabilidad constitucional" asumida por el Gobierno respecto de la realización de ciertos gastos sin la base de la Ley de Presupuestos, no constituye un supuesto de "responsabilidad política", al menos en el sentido técnico en que ésta es entendida en el sistema de gobierno parlamentario, sino

todo lo más —como corresponde a un sistema de Monarquía constitucional—, un tipo de responsabilidad "penal" o en todo caso "moral", que en determinados supuestos puede llevar a la retirada de un Ministro en concreto, pero que difícilmente puede fundamentar la manifestación de una desconfianza parlamentaria.

En este sentido, P. Laband distingue entre el sistema parlamentario británico, donde la primacía política del Parlamento hace innecesario para derribar al Gobierno el rechazo de la Ley de Presupuestos —siendo suficiente para obtener este resultado "la expresión de un voto de desconfianza, el rechazo de una proposición importante, o la negativa de autorización de un artículo de los ingresos o de los gastos"—, y el parlamentarismo establecido en Francia y en Bélgica, donde el poder del Parlamento —"desprovisto de todo fundamento histórico"—, requiere el establecimiento de un principio expreso que sitúe al Gobierno bajo la dependencia del partido mayoritario en el Parlamento, siendo éste el sentido que debe darse al principio según el cual "el gobierno no puede efectuar ni ingresos ni gastos si no está autorizado cada año por el Parlamento".

Sin embargo, concluye, "el derecho público constitucional germano-prusiano no conoce el gobierno parlamentario; únicamente conoce un gobierno imperial y real", por lo que la aplicación práctica de esta teoría, que supone que el poder político y la voluntad preeminente residen en una Asamblea parlamentaria, no puede ser aplicada a Prusia ni al Imperio<sup>185</sup>.

Asimismo, la crítica que formula a la tesis de G. Jellinek viene a subrayar la obtención de consecuencias diametralmente opuestas a la consideración de la Ley de Presupuestos como "acto administrativo", ya que, a juicio de P. Laband, si bien G. Jellinek admite que el Presupuesto es un "plan de gestión", que la fijación del mismo constituye "un acto administrativo" y que la libertad legislativa se encuentra "limitada por todas las leyes que establecen los ingresos y gastos permanentes", deduce consecuencias "erróneas" de "estos principios exactos" cuando afirma que la Ley de Presupuestos "constituye desde el punto de vista constitucional, la condición requerida y necesaria de la administración financiera"<sup>186</sup>.

Igualmente errónea es, para P. Laband, la consecuencia derivada de dicho principio en el supuesto en que no sea aprobada la Ley de Presupuestos, ya que, como afirma G. Jellinek, en el caso de que esta condición no sea cumplida y la Constitución de un Estado determinado no

prevea de modo expreso la continuación de la administración pública en ausencia de una Ley de Presupuestos, el mantenimiento de la administración financiera por el Gobierno constituye "una inconstitucionalidad formal".

A juicio de P. Laband, esta teoría no se diferencia de la doctrina que ve en la Ley de Presupuestos un poder necesario para que el Gobierno pueda continuar la gestión de los asuntos públicos, ya que si el Gobierno debe, cada año, ser autorizado, "bajo la forma de ley de presupuestos", para el desarrollo de la administración financiera, resulta que esta autorización constituye la "condición" bajo la cual el Gobierno tiene ese derecho.

Pero, además, la tesis de G. Jellinek, según la cual a falta de aprobación de la Ley de Presupuestos será necesario reemplazar esta ley "por una ordenanza presupuestaria", constituye, para P. Laband, "un puro sofisma", pues un Presupuesto establecido por el Gobierno en ausencia de una Ley de Presupuestos, para mantener la organización de la gestión pública, no supone, desde el punto de vista jurídico, reemplazar a la Ley de Presupuestos, y no puede pretender reemplazarla al carecer dicha Ordenanza de la facultad de descargar al Gobierno de la responsabilidad respecto a las Cámaras, de ahí que un Presupuesto así establecido, afirma, "no es más anticonstitucional que constitucional: es jurídicamente irrelevante", dejando, en última instancia, sin resolver, el problema a través de reglas jurídicas<sup>187</sup>.

Por lo demás, también resulta crítica su consideración respecto del entendimiento del Presupuesto que formula O. Mayer como un "testimonio de la oportunidad de los gastos a efectuar", por considerar que, además de ser el término "testimonio" un concepto "vago" y "equivoco", el autor atribuye al mismo el «efecto jurídico» formal de «impedir» al gobierno efectuar, en general, ningún gasto sin haber obtenido este testimonio" de la representación popular, de tal modo que, de no obtenerlo, la actuación reglamentaria del Gobierno constituye una "ilegalidad constitucional" respecto a la representación popular.

Desde tales premisas, deduce que en la tesis de O. Mayer el "testimonio" equivale a una "autorización constitucional necesaria", dada al Gobierno a fin de realizar los gastos. Pero, además, P. Laband critica que la aplicación de este concepto a los ingresos contenidos en el Presupuesto quede reducida "a la nada", pues al igual que respecto de los gastos, el Gobierno "no puede percibir los ingresos legalmente establecidos sin haber obtenido este «testimonio»"<sup>188</sup>.

Las objeciones de P. Laband se extienden, asimismo, al que denomina como "dogma de la transubstanciación" en la teoría jurídica de Hänel, a través del cual la "forma de ley" conlleva en sí misma el contenido jurídico, y la atribución a esta "forma" de la capacidad de "transformar" en precepto jurídico todo lo que ella contiene, ya sea una "instrucción de servicio, una orden administrativa, una ordenanza en el sentido material de la palabra". En su opinión, estamos ante una tesis que, aplicada a la Ley de Presupuestos, supone la errónea consideración de que un Presupuesto de los ingresos y de los gastos, al ser establecido por la vía legislativa, sufre una transformación fundamental en cuanto a su naturaleza jurídica y se convierte en un "precepto jurídico", lo cual es totalmente inaceptable desde la perspectiva de P. Laband<sup>189</sup>.

Muy otra es la consideración que le merece a P. Laband —llega a calificarla de "genial"— la afirmación de von Martitz según la cual:

"No hay mayor sin sentido que decir que la evaluación anual de los gastos y de los ingresos del Estado debe ser una ley, lo que nunca puede ser, lo que nunca ha sido, ni en Prusia, ni en Bélgica, ni en Inglaterra, (...). Es una frivolidad inaudita pretender que la base jurídica en la que se apoya el Estado para efectuar sus gastos y percibir sus ingresos, sea una ley que debe ser votada cada año".

Sin embargo, a pesar del "excelente" punto de partida, la teoría de Von Martitz adolece, en su opinión, de una serie de "lagunas" que conducen a su autor a formular consecuencias contrarias a su hipótesis. Así, afirma P. Laband que partiendo del concepto de ley "en sentido material", Von Martitz señala que en toda ley, sea cual sea su contenido, "se contiene el derecho del Estado", de ahí que el "presupuesto de administración pública fijado bajo la forma de la ley viene a formar parte integrante del «orden jurídico»", pero cuando la Constitución ordena establecer el Presupuesto por medio de una ley, el Gobierno, concluye Von Martitz, "no puede sino tomar de la ley de presupuestos el pleno poder que le es necesario para manejar la administración financiera de conformidad a las medidas autorizadas por esa misma ley"<sup>190</sup>.

Finalmente, tampoco resultan admisibles, a juicio de P. Laband, los argumentos esgrimidos por Zorn —a pesar de la dura crítica de este autor al sistema presupuestario franco-belga, que es calificada por Laband como fruto de "un absoluto pesimismo"— pues, a juicio de P. Laband, no se fundamentan "verdaderamente en el derecho vigente en Prusia y en el Imperio alemán"<sup>191</sup>.

Porque, ante todo, la tesis elaborada por P. Laband no pretende sino proporcionar una fundamentación jurídica a un conflicto concreto que se había producido en la Prusia de su época, desde planteamientos teóricos que tienen como punto de partida el "principio monárquico", negando las consecuencias políticas asociadas a un concepto de Presupuesto cuyo nacimiento se sitúa en el marco de un "régimen parlamentario", hasta el punto de impedirle extraer las consecuencias políticas derivadas de la teoría jurídica del Presupuesto que él mismo elabora, ya que, considerando al Presupuesto como un "acto administrativo", el derecho del Parlamento al Presupuesto no tendría explicación sino en términos políticos, algo que P. Laband no reconoce. Sin embargo, aunque no hace explícito en su teoría ese contenido político, se encuentra en la base de su formulación cuando afirma que el Presupuesto expresa el acuerdo del Gobierno y del Parlamento acerca de la realización de los gastos.

De la imposibilidad de admitir estas consecuencias derivan los problemas que plantea para P. Laband la justificación de las condiciones jurídicas en que el Gobierno sigue realizando gastos en el supuesto de no ser aprobada la Ley de Presupuestos, especialmente porque no tiene ninguna trascendencia jurídica que el Gobierno continúe realizando los ingresos y gastos establecidos legalmente con carácter permanente, sino, en todo caso, consecuencias políticas, que P. Laband tampoco admite.

Además, no se puede olvidar que, como afirma D. Jesch, mientras el concepto de ley "en sentido formal" resulta unívoco, entendiéndose por tal todo acto parlamentario revestido de la forma de ley, sin consideración a su contenido, dicha univocidad no es predicable del concepto de ley "en sentido material", por cuanto que "el contenido y el fin del concepto no pueden ser separados de la evolución histórica ni de los diversos puntos de vista y actitudes del Derecho político, de la teoría del Estado, y de la política"<sup>192</sup>.

Sin embargo, como podrá comprobarse en las páginas que siguen, esta dualidad de conceptos de ley no estará presente en las Constituciones aprobadas con posterioridad a la I Guerra Mundial, unas Constituciones basadas en el "principio democrático", que reconocen abiertamente "el derecho al Presupuesto" por parte de Parlamentos democráticamente elegidos, hasta el extremo de que la última Constitución del período, la española de 1931, afirmará en su artículo 110 que "el Presupuesto general será ejecutivo por el solo voto de las Cortes, y no requerirá, para su vigencia,

la promulgación del Jefe del Estado", si bien en el resto de las Constituciones más significativas no se llega a este extremo, ni siquiera en aquellos Textos inmediatamente posteriores a la I Guerra Mundial, elaborados expresamente con el propósito de otorgar el predominio a los Parlamentos.

Unas Constituciones que, en la lógica del proceso de "racionalización" que será examinado con posterioridad, no sólo afirman expresamente que el Presupuesto habrá de ser aprobado por Ley, perfeccionando la técnica jurídica presupuestaria y recogiendo sus principales aspectos con gran concreción y detalle, sino que, además, introducen, aunque sea de un modo indirecto, el control sobre la gestión y la ejecución del mismo, y, en algún caso, como en el de la Constitución de Baviera de 1919, llegan a afirmar, en su artículo 61.1, que "La Administración del Estado se llevará a cabo con arreglo a la Constitución, a las leyes y al Presupuesto". Esta "juridificación" supone, además, con carácter general, la previsión de las consecuencias derivadas de la no aprobación del Presupuesto, con especial detalle, como parece lógico por la situación expuesta con anterioridad, en la Constitución prusiana de 1920.

No obstante, probablemente como expresión máxima de la juridificación de los contenidos asociados al Presupuesto por ese constitucionalismo basado en el "principio democrático", la Constitución española de 1931 llega a diferenciar entre Presupuesto y Ley de Presupuestos, eliminando la intervención del Jefe del Estado en la promulgación de aquél y considerando a ésta como competencia de las Cortes en el ejercicio de su función legislativa, llevando hasta sus últimas consecuencias, de este modo, la diferenciación entre Presupuesto y Ley de Presupuestos elaborada por P. Laband, pero dotándola de los contenidos derivados de una organización jurídica y política basada en el "principio democrático". Una diferenciación de la que podría afirmarse que prácticamente agota los contenidos asociados a la significación jurídica del Presupuesto —al establecer la posibilidad, si resulta "necesario", de una Ley de Presupuestos—, pero, al mismo tiempo, pretende juridificar también su significación política —al otorgar una determinada fuerza normativa al Presupuesto—.

De este modo, una vez "racionalizado" el parlamentarismo y constitucionalizados los mecanismos a través de los cuales se establece y puede verificarse la existencia de una relación de confianza entre el Ejecutivo y el Legislativo, las vicisitudes que pueda seguir el Presupuesto se

encuentran absolutamente regladas, de modo que no podrían afectar, en ninguna medida, a las relaciones entre ambos Poderes. Sin embargo, con ello no se agota el significado constitucional del Presupuesto, cuya relevancia política no deja de estar presente incluso en tales situaciones, ya que, a pesar de diferenciar entre Presupuesto y Ley de Presupuestos, e, incluso, previendo la posibilidad de prórroga de aquél en caso de no votación del mismo antes del primer día del año económico siguiente, adquiere una importancia sustancial la determinación de la naturaleza jurídica de este acto de "autorización" por parte de las Cortes, y, eventualmente, el de su rechazo.

Estaríamos ante un supuesto concreto que muestra claramente la posibilidad de diferenciar entre "control parlamentario" y "sanción", tal y como ha sido desarrollado por J. García Morillo<sup>193</sup>, al afirmar que aquél concepto no debe incluir al elemento sancionador dentro de su propia estructura, sino que, por el contrario, "control" y "sanción" son momentos "diferentes y sucesivos" de una estructura compleja más amplia, que es la de "la garantía", como "uno de los elementos" que junto a la responsabilidad política, "conforman la garantía constitucional del Parlamento"<sup>194</sup>.

Desde luego, nos encontramos, en cualquier caso, ante una actuación de las Cortes que supone un "control" de la actividad del Gobierno, por tanto ante la posibilidad de incluir la "autorización" o el "rechazo" al Presupuesto dentro del concepto de "control parlamentario", en un estadio más de ese proceso de evolución histórica en que se han modificado, incluso sustancialmente, los contenidos asociados a este concepto, aunque sus "fundamentos doctrinales" y los "elementos esenciales" que lo definen hayan permanecido invariables, en tanto que "responde desde sus primeras, vacilantes expresiones, a una idea simple y práctica", la de que "dado que los elegidos por el pueblo encarnan su voluntad, deben de vigilar la voluntad escogida por la política del Estado a fin de mantenerla en la línea de lo que corresponde a lo querido por la colectividad nacional"<sup>195</sup>.

Podría afirmarse, por tanto, que, una vez "racionalizado" el parlamentarismo, la significación política del Presupuesto resulta común tanto a las formas "parlamentarias" como a las "presidenciales", en tanto que materia relevante sobre la que es susceptible de proyectarse el "control parlamentario", como "principal función de toda asamblea legislativa"<sup>196</sup> en el marco de un Estado basado en el principio de separación de poderes.

Una significación política que, de hecho, vuelve a manifestarse cuando en algunas de las reformas constitucionales introducidas al final del período, las limitaciones de las competencias presupuestarias de las Asambleas como consecuencia del "reforzamiento de los Ejecutivos", tengan un papel esencial a la hora de discutir si tales "reforzamientos" habían dado lugar a un "pseudonconstitucionalismo", que supusiera haber salido de la órbita de un "Derecho Público democrático", hasta llegar, sencillamente, a situaciones en que se "niega la democracia", en la medida en que no sólo daban lugar a una "supremacía política" del Ejecutivo sino a una "supremacía constitucional" que podría conducir, directamente, a situaciones de "poder personal".

En cualquier caso, los textos del período de entreguerras que se examinan a continuación pretenden "racionalizar", según se afirma, un parlamentarismo concreto, el parlamentarismo inglés, por tanto, pretenden también juridificar la significación constitucional del Presupuesto que había tenido su origen en Gran Bretaña, aunque las consecuencias de esa "racionalización" dieran lugar a importantes discusiones sobre la identificación del parlamentarismo que juridificaban como "auténtico" o "inauténtico", es decir, como "puro" o "impuro".

## Notas

- 1 GÓMEZ ARBOLEYA, E.: "Historia de la estructura y del pensamiento social". *Op. cit.*, págs. 435-436.
- 2 GÓMEZ ARBOLEYA, E.: "Historia de la estructura y del pensamiento social". *Op. cit.*, pág. 437.
- 3 GARCÍA PELAYO, M.: "Derecho Constitucional comparado". *Op. cit.*, pág. 25.
- 4 GARCÍA PELAYO, M.: "Derecho Constitucional comparado". *Op. cit.*, pág. 26.
- 5 RUGGIERO, G. de: "Historia del liberalismo europeo". *Op. cit.*, pág. 163.
- 6 GÓMEZ ARBOLEYA, E.: "Historia de la estructura y del pensamiento social". *Op. cit.*, págs. 508-509.
- 7 GÓMEZ ARBOLEYA, E.: "Historia de la estructura y del pensamiento social". *Op. cit.*, págs. 512-513.
- 8 GÓMEZ ARBOLEYA, E.: "Historia de la estructura y del pensamiento social". *Op. cit.*, págs. 528-531.
- 9 GÓMEZ ARBOLEYA, E.: "Historia de la estructura y del pensamiento social". *Op. cit.*, pág. 536.
- 10 RUGGIERO, G. de: "Historia del liberalismo europeo". *Op. cit.*, págs. 164-165.
- 11 DARESTE, F.R. y DARESTE, P.: "Les Constitutions modernes. Recueil des Constitutions en vigueur dans les divers États d'Europe, d'Amérique et du monde civilisé. Traduites sur les textes et accompagnées de notices et de notes explicatives". Tome I. Troisième Édition. *Op. cit.*, pág. 170.
- 12 GARCÍA COTARELO, J.: "El régimen político de la República Federal Alemana". En FERRANDO BADÍA, J. (coord.): "Regímenes políticos actuales". Tercera edición corregida y aumentada. *Op. cit.*, pág. 251.
- 13 GARCÍA COTARELO, J.: "El régimen político de la República Federal Alemana". En FERRANDO BADÍA, J. (coord.): "Regímenes políticos actuales". Tercera edición corregida y aumentada. *Op. cit.*, págs. 252-253.
- 14 GARCÍA COTARELO, J.: "El régimen político de la República Federal Alemana". En FERRANDO BADÍA, J. (coord.): "Regímenes políticos actuales". Tercera edición corregida y aumentada. *Op. cit.*, págs. 254-255.
- 15 GARCÍA COTARELO, J.: "El régimen político de la República Federal Alemana". En FERRANDO BADÍA, J. (coord.): "Regímenes políticos actuales". Tercera edición corregida y aumentada. *Op. cit.*, págs. 255-256.
- 16 GARCÍA COTARELO, J.: "El régimen político de la República Federal Alemana". En FERRANDO BADÍA, J. (coord.): "Regímenes políticos actuales". Tercera edición corregida y aumentada. *Op. cit.*, pág. 257.
- 17 HERRERO DE MIÑÓN, M.: "El principio monárquico". Madrid: Edicusa, 1972, pág. 17.
- 18 BARTHÉLEMY, J.: "Les théories royalistes dans la doctrine allemande contemporaine. Sur les rapports du Roi et des Chambres dans les Monarchies particulières de l'Empire". Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger". Vol. 22, 1905, págs. 731-732.
- 19 HERRERO DE MIÑÓN, M.: "El principio monárquico". *Op. cit.*, pág. 20.
- 20 BARTHÉLEMY, J.: "Les théories royalistes dans la doctrine allemande contemporaine. Sur les rapports du Roi et des Chambres dans les Monarchies particulières de l'Empire". *Op. cit.*, pág. 736.
- 21 BARTHÉLEMY, J.: "Les théories royalistes dans la doctrine allemande contemporaine. Sur les rapports du Roi et des Chambres dans les Monarchies particulières de l'Empire". *Op. cit.*, pág. 738.
- 22 BARTHÉLEMY, J.: "Les théories royalistes dans la doctrine allemande contemporaine. Sur les rapports du Roi et des Chambres dans les Monarchies particulières de l'Empire". *Op. cit.*, págs. 742-743.
- 23 BARTHÉLEMY, J.: "Les théories royalistes dans la doctrine allemande contemporaine. Sur les rapports du Roi et des Chambres dans les Monarchies particulières de l'Empire". *Op. cit.*, pág. 743.
- 24 DARESTE, F.R. y DARESTE, P.: "Les Constitutions modernes. Recueil des Constitutions en vigueur dans les divers États d'Europe, d'Amérique et du monde civilisé. Traduites sur les textes et accompagnées de notices historiques et de notes explicatives". Tome I. Troisième Édition. *Op. cit.*, pág. 262.
- 25 DARESTE, F.R. y DARESTE, P.: "Les Constitutions modernes. Recueil des Constitutions en vigueur dans les divers États d'Europe, d'Amérique et du monde civilisé. Traduites sur les textes et accompagnées de notices historiques et de notes explicatives". Tome I. Troisième Édition. *Op. cit.*, pág. 288.
- 26 BARTHÉLEMY, J.: "Les théories royalistes dans la doctrine allemande contemporaine. Sur les rapports du Roi et des Chambres dans les Monarchies particulières de l'Empire". *Op. cit.*, págs. 743-745.
- 27 BARTHÉLEMY, J.: "Les théories royalistes dans la doctrine allemande contemporaine. Sur les rapports du Roi et des Chambres dans les Monarchies particulières de l'Empire". *Op. cit.*, pág. 746.
- 28 DARESTE, F.R. y DARESTE, P.: "Les Constitutions modernes. Recueil des Constitutions en vigueur dans les divers États d'Europe, d'Amérique et du monde civilisé. Traduites sur les textes et accompagnées de notices historiques et de notes explicatives". Tome I. Troisième Édition. *Op. cit.*, pág. 294.
- 29 DARESTE, F.R. y DARESTE, P.: "Les Constitutions modernes. Recueil des Constitutions en vigueur dans les divers États d'Europe, d'Amérique et du monde civilisé. Traduites sur les textes et accompagnées de notices historiques et de notes explicatives". Tome I. Troisième Édition. *Op. cit.*, pág. 306.
- 30 DARESTE, F.R. y DARESTE, P.: "Les Constitutions modernes. Recueil des Constitutions en vigueur dans les divers États d'Europe, d'Amérique et du monde civilisé. Traduites sur les textes et accompagnées de notices historiques et de notes explicatives". Tome I. Troisième Édition. *Op. cit.*, pág. 321.
- 31 DARESTE, F.R. y DARESTE, P.: "Les Constitutions modernes. Recueil des Constitutions en vigueur dans les divers États d'Europe, d'Amérique et du monde civilisé. Traduites sur les textes et accompagnées de notices historiques et de notes explicatives". Tome I. Troisième Édition. *Op. cit.*, pág. 241.

- 32 HERRERO DE MIÑÓN, M.: "El principio monárquico". *Op. cit.*, págs. 48-50.
- 33 DARESTE, F.R. y DARESTE, P.: "Les Constitutions modernes. Recueil des Constitutions en vigueur dans les divers États d'Europe, d'Amérique et du monde civilisé. Traduites sur les textes et accompagnées de notices historiques et de notes explicatives". Tome I. Troisième Édition. *Op. cit.*, pág. 226.
- 34 DARESTE, F.R. y DARESTE, P.: "Les Constitutions modernes. Recueil des Constitutions en vigueur dans les divers États d'Europe, d'Amérique et du monde civilisé. Traduites sur les textes et accompagnées de notices historiques et de notes explicatives". Tome I. Troisième Édition. *Op. cit.*, pág. 276.
- 35 DARESTE, F.R. y DARESTE, P.: "Les Constitutions modernes. Recueil des Constitutions en vigueur dans les divers États d'Europe, d'Amérique et du monde civilisé. Traduites sur les textes et accompagnées de notices historiques et de notes explicatives". Tome I. Troisième Édition. *Op. cit.*, pág. 314.
- 36 DARESTE, F.R. y DARESTE, P.: "Les Constitutions modernes. Recueil des Constitutions en vigueur dans les divers États d'Europe, d'Amérique et du monde civilisé. Traduites sur les textes et accompagnées de notices historiques et de notes explicatives". Tome I. Troisième Édition. *Op. cit.*, págs. 260-261.
- 37 DARESTE, F.R. y DARESTE, P.: "Les Constitutions modernes. Recueil des Constitutions en vigueur dans les divers États d'Europe, d'Amérique et du monde civilisé. Traduites sur les textes et accompagnées de notices historiques et de notes explicatives". Tome I. Troisième Édition. *Op. cit.*, pág. 238.
- 38 DARESTE, F.R. y DARESTE, P.: "Les Constitutions modernes. Recueil des Constitutions en vigueur dans les divers États d'Europe, d'Amérique et du monde civilisé. Traduites sur les textes et accompagnées de notices historiques et de notes explicatives". Tome I. Troisième Édition. *Op. cit.*, págs. 238-240.
- 39 BARTHÉLEMY, J.: "Les théories royalistes dans la doctrine allemande contemporaine. Sur les rapports du Roi et des Chambres dans les Monarchies particulières de l'Empire". *Op. cit.*, págs. 727-728.
- 40 STEIN, L. von: "Movimientos sociales y Monarquía". Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1957, pág. 258.
- 41 LUCAS VERDÚ, P.: "Curso de Derecho Político". Vol. II. Madrid: Tecnos, 1981, pág. 21.
- 42 ELÍAS DE TEJADA, F.: Voz "Derecho Político". En "Nueva Enciclopedia Jurídica". Tomo I. Barcelona: F. Seix Editor, 1985, pág. 895.
- 43 PÉREZ ROYO, J.: "El proyecto de constitución del Derecho público como ciencia en la doctrina alemana del siglo XIX". *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 1, enero-febrero, 1978, pág. 67.
- 44 GERBER, C.F. von.: "Diritto Pubblico". Milano: Giuffrè, 1971, pág. 13.
- 45 GERBER, C.F. von.: "Diritto Pubblico". *Op. cit.*, pág. 7.
- 46 GERBER, C.F. von.: "Diritto Pubblico". *Op. cit.*, pág. 21.
- 47 GERBER, C.F. von.: "Diritto Pubblico". *Op. cit.*, pág. 157.
- 48 GERBER, C.F. von.: "Diritto Pubblico". *Op. cit.*, págs. 96-97.
- 49 GERBER, C.F. von.: "Diritto Pubblico". *Op. cit.*, pág. 21.

- 50 RÍOS URRUTI, F. de los: "Prólogo del Traductor". En JELLINEK, G.: "Teoría General del Estado". *Op. cit.*, pág. X.
- 51 PÉREZ ROYO, J.: "El proyecto de constitución del Derecho público como ciencia en la doctrina alemana del siglo XIX". *Op. cit.*, pág. 71.
- 52 PÉREZ ROYO, J.: "El proyecto de constitución del Derecho público como ciencia en la doctrina alemana del siglo XIX". *Op. cit.*, pág. 72.
- 53 PÉREZ ROYO, J.: "El proyecto de constitución del Derecho público como ciencia en la doctrina alemana del siglo XIX". *Op. cit.*, págs. 75-76.
- 54 PÉREZ ROYO, J.: "El proyecto de constitución del Derecho público como ciencia en la doctrina alemana del siglo XIX". *Op. cit.*, pág. 77.
- 55 PÉREZ ROYO, J.: "El proyecto de constitución del Derecho público como ciencia en la doctrina alemana del siglo XIX". *Op. cit.*, pág. 79.
- 56 JELLINEK, G.: "Teoría General del Estado". Traducción y Prólogo de F. de los RÍOS URRUTI. *Op. cit.*, pág. 532.
- 57 JELLINEK, G.: "Teoría General del Estado". *Op. cit.*, pág. 507.
- 58 JELLINEK, G.: "Teoría General del Estado". *Op. cit.*, pág. 513.
- 59 JELLINEK, G.: "Teoría General del Estado". *Op. cit.*, pág. 514.
- 60 JELLINEK, G.: "Teoría General del Estado". *Op. cit.*, págs. 514-515.
- 61 JELLINEK, G.: "Teoría General del Estado". *Op. cit.*, págs. 516-517.
- 62 JELLINEK, G.: "Teoría General del Estado". *Op. cit.*, pág. 517.
- 63 JELLINEK, G.: "Teoría General del Estado". *Op. cit.*, pág. 518.
- 64 JELLINEK, G.: "Teoría General del Estado". *Op. cit.*, pág. 531.
- 65 JELLINEK, G.: "Teoría General del Estado". *Op. cit.*, págs. 533-534.
- 66 BATTAGLIA, F.: "Estudios de Teoría del Estado". Madrid: Publicaciones del Real Colegio Español de Bolonia, 1960, pág. 74.
- 67 Para un análisis exhaustivo del origen del concepto y sus distintas formulaciones, así como de las implicaciones derivadas de las mismas, *vid.* GARRORENA MORALES, A.: "El Estado español como Estado social y democrático de Derecho". Madrid: Tecnos, 1984.
- 68 GARRORENA MORALES, A.: "El lugar de la ley en la constitución española". *Op. cit.*, pág. 27.
- 69 GARRORENA MORALES, A.: "El lugar de la ley en la Constitución española". *Op. cit.*, pág. 28.
- A consecuencias similares –aunque debilitadas– se llega, a juicio de A. GARRORENA, a partir del concepto de ley manejado por el "parlamentarismo doctrinario", fundado en "un sistema de dos confianzas donde, por tanto, la confianza de la Corona produce ciertos respaldos a favor del Gobierno" (*Op. cit.*, nota 12, págs. 28-29).
- En el marco de esta tradición se encuadran, asimismo, "aquellos sistemas que hoy intentan contrapesar la omnipotencia parlamentaria con la inserción de un respaldo electoral autónomo concedido al presidente de la República", tales como los regímenes mixtos, la Francia de la V República y la Constitución portuguesa actual, instaurando "una nueva técnica de legitimidad dual que prolonga y actualiza el trasnochado «principio monárquico» en flamante versión republicana" (*Op. cit.*, pág. 29).



- <sup>70</sup> CARRE DE MALBERG, R.: "La loi, expression de la volonté générale". *Op. cit.*, pág. 7.
- <sup>71</sup> JESCH, D.: "Ley y Administración. Estudio de la evolución del principio de legalidad". *Op. cit.*, págs. 190-191.
- <sup>72</sup> GARRORENA MORALES, A.: "El lugar de la ley en la Constitución española". *Op. cit.*, págs. 29-30.
- <sup>73</sup> MAYER, O.: "Derecho administrativo alemán". Tomo I: "Parte General". 2ª edición inalterada. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1982, pág. 92.
- <sup>74</sup> MAYER, O.: "Derecho administrativo alemán". Tomo I. *Op. cit.*, págs. 93-94.
- <sup>75</sup> MAYER, O.: "Derecho administrativo alemán". Tomo I. *Op. cit.*, pág. 98.
- <sup>76</sup> MAYER, O.: "Derecho administrativo alemán". Tomo I. *Op. cit.*, págs. 98-100.
- <sup>77</sup> MAYER, O.: "Derecho administrativo alemán". Tomo I. *Op. cit.*, pág. 101.
- <sup>78</sup> Para O. MAYER, el concepto de "regla de derecho" hace referencia al conjunto de normas jurídicas que, a partir del Derecho constitucional, determinan las relaciones entre el poder público y el súbdito y que, afirma, "en el derecho actual", son: la ley, la ordenanza, el estatuto autónomo y la costumbre ("Derecho administrativo alemán". Tomo I. *Op. cit.*, págs. 161 y sgs.).
- <sup>79</sup> El "derecho individual", o "derecho público subjetivo" es considerado por O. MAYER como el poder reconocido al súbdito en determinadas relaciones jurídicas mantenidas con el poder público. Este derecho público subjetivo puede ser conferido por la ley, pero también, afirma, por los reglamentos e, incluso, por los actos administrativos, y aunque su "inviolabilidad" no es absoluta, en tanto que "debe ceder ante intereses superiores también legalmente reconocidos", no puede ser revocado pura y simplemente. Así, el Poder ejecutivo, afirma, nace con "este carácter especial que lo obliga a mantener y proteger el derecho individual (subjetivo) en todo lugar y momento donde se manifieste. Debe prestarle ayuda contra las turbaciones y contra la inobservancia que pueda encontrar por parte de terceros, someterse él mismo" ("Derecho administrativo alemán". Tomo I. *Op. cit.*, págs. 153-154).
- <sup>80</sup> Para O. MAYER, así como para otros autores como Laband y Jellinek, la "«autoridad no es sinónimo de «función». La autoridad supone una competencia especial que se puede designar como derecho de mando, de autoridad, de poder autoritario (obligkeitliche Gewalt), o cualquier otra expresión análoga. Pero la autoridad no es simplemente la función provista de esta facultad especial: es el punto de partida de esta facultad, punto de partida formado por la función, es el "cargo" jerárquico (die Stelle)»" ("Derecho administrativo alemán". Tomo I. Nota 2, pág. 127). En tal contexto, la autoridad de la Administración se manifiesta, esencialmente, en el "acto administrativo", que es definido como "un acto de autoridad que emana de la administración y que determina frente al súbdito lo que para él debe ser de derecho en un caso concreto" (*Op. cit.*, pág. 126).
- <sup>81</sup> MAYER, O.: "Derecho administrativo alemán". Tomo I. *Op. cit.*, págs. 102-103.
- <sup>82</sup> MAYER, O.: "Derecho administrativo alemán". Tomo I. *Op. cit.*, pág. 105.
- <sup>83</sup> MAYER, O.: "Derecho administrativo alemán". Tomo I. *Op. cit.*, pág. 161.
- <sup>84</sup> MAYER, O.: "Derecho administrativo alemán". Tomo I. *Op. cit.*, págs. 165-166.
- <sup>85</sup> MAYER, O.: "Derecho administrativo alemán". Tomo I. *Op. cit.*, pág. 167.

- <sup>86</sup> MAYER, O.: "Derecho administrativo alemán". Tomo I. *Op. cit.*, pág. 169.
- <sup>87</sup> JESCH, D.: "Ley y Administración. Estudio de la evolución del principio de legalidad". *Op. cit.*, págs. 28-29.
- <sup>88</sup> JESCH, D.: "Ley y Administración. Estudio de la evolución del principio de legalidad". *Op. cit.*, págs. 25-26.
- <sup>89</sup> CARRE DE MALBERG, R.: La loi, expression de la volonté générale". *Op. cit.*, pág. 8.
- <sup>90</sup> JESCH, D.: "Ley y Administración. Estudio de la evolución del principio de legalidad". *Op. cit.*, pág. 26.
- <sup>91</sup> JESCH, D.: "Ley y Administración. Estudio de la evolución del principio de legalidad". *Op. cit.*, págs. 21-22.
- <sup>92</sup> OTTO, I. de: "Derecho constitucional. Sistema de fuentes". *Op. cit.*, págs. 131-133.
- <sup>93</sup> OTTO, I. de: "Derecho constitucional. Sistema de fuentes". *Op. cit.*, pág. 168.
- <sup>94</sup> JESCH, D.: "Ley y Administración. Estudio de la evolución del principio de legalidad". *Op. cit.*, pág. 29.
- <sup>95</sup> DARESTE, F.R. y DARESTE, P.: "Les Constitutions modernes. Recueil des Constitutions en vigueur dans les divers États d'Europe, d'Amérique et du monde civilisé. Traduites sur les textes et accompagnées de notices historiques et de notes explicatives". Tome I. Troisième Édition. *Op. cit.*, pág. 213.
- <sup>96</sup> OTTO, I. de: "Derecho constitucional. Sistema de fuentes". *Op. cit.*, pág. 169.
- Ciertamente, J. BARTHÉLEMY reconoce que el "principio monárquico" no se encuentra explícitamente formulado en la Constitución prusiana de 1850 pero, en su opinión, "se encuentra en la base" de esta y de otras Constituciones de este período, según se desprende, afirma, de los artículos 45, 62 y 86, de la Constitución de Prusia ("Les théories royalistes dans la doctrine allemande contemporaine. Sur les rapports du Roi et des Chambres dans les Monarchies particulières de l'Empire". *Op. cit.*, pág. 731), donde se afirma, además del ejercicio compartido del poder legislativo entre el Rey y las Cámaras, que el poder ejecutivo corresponde "exclusivamente al Rey" (art. 45), "en cuyo nombre" se ejerce también el poder judicial (art. 86).
- Asimismo, reconoce sus discrepancias respecto de Bornhak, en la interpretación del artículo 76 de la Constitución prusiana, donde se establece que las Cámaras del Landtag "son convocadas regularmente por el Rey", por entender, a diferencia de éste último, que el término "regularmente" no impide considerar que el precepto citado impone al Monarca una obligación de convocar a las Cámaras ("Les théories royalistes dans la doctrine allemande contemporaine. Sur les rapports du Roi et des Chambres dans les Monarchies particulières de l'Empire". *Op. cit.*, pág. 747).
- <sup>97</sup> OTTO, I. de: "Derecho constitucional. Sistema de fuentes". *Op. cit.*, pág. 169 (Cfr. DARESTE, F.R. y DARESTE, P.: "Les Constitutions modernes. Recueil des Constitutions en vigueur dans les divers États d'Europe, d'Amérique et du monde civilisé. Traduites sur les textes et accompagnées de notices historiques et de notes explicatives". Tome I. Troisième Édition. *Op. cit.*, pág. 221).
- <sup>98</sup> Concretamente, el artículo 99 de la Constitución prusiana de 1850 establecía que "los ingresos y gastos del Estado deben ser calculados por adelantado cada año e incluidos en

el Presupuesto del Estado. Este último debe ser establecido cada año por una ley" (DARESTE, F.R. y DARESTE, P.: "Les Constitutions modernes. Recueil des Constitutions en vigueur dans les divers États d'Europe, d'Amérique et du monde civilisé. Traduites sur les textes et accompagnées de notices historiques et de notes explicatives". Tome I. Troisième Édition. *Op. cit.*, pág. 221), mientras el artículo 115 de la Constitución belga de 1831 disponía que "Cada año, las Cámaras aprueban la ley de cuentas y votan el Presupuesto" (*Op. cit.*, pág. 91), y el artículo 69 de la Constitución del Imperio Alemán de 1871 afirmaba que "Todos los ingresos y gastos del Imperio son publicados cada año e inscritos en el Presupuesto del Imperio", que deberá ser "establecido por una ley, antes del comienzo de cada ejercicio" (*Op. cit.*, pág. 197).

- <sup>99</sup> No obstante, O. MAYER matiza que para estos autores la consideración del Presupuesto como acto administrativo no equivale a un "acto administrativo verdadero", pues, en su opinión, a través de esta denominación únicamente pretenden subrayar que la ley del Presupuesto no es una regla de derecho. Esta tesis, afirma, con ser cierta, "no dice nada" ("Derecho administrativo alemán". Tomo II: "Parte especial. Poder de policía y Poder tributario". *Op. cit.*, nota 2, pág. 187).
- <sup>100</sup> MAYER, O.: "Derecho administrativo alemán". Tomo II. *Op. cit.*, pág. 187.
- <sup>101</sup> MAYER, O.: "Derecho administrativo alemán". Tomo II. *Op. cit.*, pág. 189.
- <sup>102</sup> MAYER, O.: "Derecho administrativo alemán". Tomo II. *Op. cit.*, págs. 189-190.
- <sup>103</sup> MAYER, O.: "Derecho administrativo alemán". Tomo II. *Op. cit.*, pág. 190.
- <sup>104</sup> MAYER, O.: "Derecho administrativo alemán". Tomo II. *Op. cit.*, págs. 190-191.
- <sup>105</sup> MAYER, O.: "Derecho administrativo alemán". Tomo II. *Op. cit.*, pág. 192.
- <sup>106</sup> MAYER, O.: "Derecho administrativo alemán". Tomo II. *Op. cit.*, pág. 193.
- <sup>107</sup> MAYER, O.: "Derecho administrativo alemán". Tomo II. *Op. cit.*, nota 16, pág. 194.
- <sup>108</sup> MAYER, O.: "Derecho administrativo alemán". Tomo II. *Op. cit.*, pág. 194.
- <sup>109</sup> MAYER, O.: "Derecho administrativo alemán". Tomo II. *Op. cit.*, pág. 195.
- <sup>110</sup> MAYER, O.: "Derecho Administrativo alemán". Tomo II: "Parte especial. Poder de policía y Poder tributario". *Op. cit.*, nota 17, págs. 194-195.
- <sup>111</sup> MAYER, O.: "Derecho administrativo alemán". Tomo II. *Op. cit.*, nota 17, pág. 195.
- <sup>112</sup> LABAND, P.: "Le Droit Public de l'Empire Allemand". Tome II: "Autorités et Fonctionnaires de l'Empire; la Législation de l'Empire; les Traités internationaux; l'Administration; la Situation de l'Alsace-Lorraine dans l'Empire; les Protectorats allemands". París: V. Giard & E. Brière, 1901, pág. 519.
- <sup>113</sup> LABAND, P.: "Le Droit Public de l'Empire Allemand". Tome II. *Op. cit.*, pág. 260.
- <sup>114</sup> LABAND, P.: "Le Droit Public de l'Empire Allemand". Tome II. *Op. cit.*, págs. 261-262.
- <sup>115</sup> LABAND, P.: "Le Droit Public de l'Empire Allemand". Tome II. *Op. cit.*, pág. 263.
- <sup>116</sup> LABAND, P.: "Le Droit Public de l'Empire Allemand". Tome II. *Op. cit.*, págs. 267-268.
- <sup>117</sup> GARRORENA MORALES, A.: "El lugar de la ley en la Constitución española". *Op. cit.*, págs. 30-32.
- <sup>118</sup> Una consideración extrema de los reglamentos independientes en la que desaparece la relación de subordinación con respecto a la ley posterior, viene constituida, afirma A. GARRORENA, por el artículo 37 de la Constitución francesa de la V República, en la que

se define "constitucionalmente una insólita «reserva a reglamento», infranqueable para la ley" ("El lugar de la ley en la Constitución española". *Op. cit.*, pág. 32).

- <sup>119</sup> JESCH, D.: "Ley y Administración. Estudio de la evolución del principio de legalidad". *Op. cit.*, págs. 189-193.
- <sup>120</sup> OTTO, I. de: "Derecho constitucional. Sistema de fuentes". *Op. cit.*, págs. 134-135.
- <sup>121</sup> OTTO, I. de: "Derecho constitucional. Sistema de fuentes". *Op. cit.*, pág. 169.
- <sup>122</sup> OTTO, I. de: "Derecho constitucional. Sistema de fuentes". *Op. cit.*, pág. 170.
- <sup>123</sup> STOURM, R.: "Cours de finances. Le Budget". *Op. cit.*, págs. 22-23.
- <sup>124</sup> OTTO, I. de: "Derecho constitucional. Sistema de fuentes". *Op. cit.*, pág. 170.
- <sup>125</sup> LABAND, P.: "Le Droit Public de l'Empire Allemand". Tome II. *Op. cit.*, pág. 505.
- <sup>126</sup> LABAND, P.: "Le Droit Public de l'Empire Allemand". Tome II. *Op. cit.*, pág. 511.
- <sup>127</sup> LABAND, P.: "Le Droit Public de l'Empire Allemand". Tome II. *Op. cit.*, págs. 512-513.
- <sup>128</sup> LABAND, P.: "Le Droit Public de l'Empire Allemand". Tome II. *Op. cit.*, pág. 270.
- <sup>129</sup> LABAND, P.: "Le Droit Public de l'Empire Allemand". Tome II. *Op. cit.*, págs. 270-271.
- <sup>130</sup> LABAND, P.: "Le Droit Public de l'Empire Allemand". Tome II. *Op. cit.*, pág. 271.
- <sup>131</sup> LABAND, P.: "Le Droit Public de l'Empire Allemand". Tome II. *Op. cit.*, pág. 266.
- <sup>132</sup> LABAND, P.: "Le Droit Public de l'Empire Allemand". Tome II. *Op. cit.*, pág. 275.
- En su opinión, la actual Constitución del Imperio alemán ignora la máxima que reconoce al Imperio como el "único competente para organizar el derecho en todas sus partes", negando la "competencia exclusiva del Imperio en materia de legislación", al reconocer a los Estados "una gran parte de las funciones que un Estado debe cumplir" y, entre ellas, "el poder de establecer las reglas de derecho obligatorias", es decir, de legislar. Por este motivo, afirma, debe reconocerse en la Constitución del Imperio la existencia de una soberanía de los Estados particulares, o una división de la soberanía entre el Imperio y los Estados (*Op. cit.*, pág. 276).
- <sup>133</sup> LABAND, P.: "Le Droit Public de l'Empire Allemand". Tome II. *Op. cit.*, págs. 277-278.
- <sup>134</sup> LABAND, P.: "Le Droit Public de l'Empire Allemand". Tome II. *Op. cit.*, págs. 292-293.
- <sup>135</sup> LABAND, P.: "Le Droit Public de l'Empire Allemand". Tome II. *Op. cit.*, págs. 343-344.
- <sup>136</sup> LABAND, P.: "Le Droit Public de l'Empire Allemand". Tome II. *Op. cit.*, pág. 344.
- <sup>137</sup> LABAND, P.: "Le Droit Public de l'Empire Allemand". Tome II. *Op. cit.*, págs. 345-346.
- <sup>138</sup> LABAND, P.: "Le Droit Public de l'Empire Allemand". Tome II. *Op. cit.*, págs. 381-382.
- <sup>139</sup> LABAND, P.: "El Derecho presupuestario". Introducción de A. RODRÍGUEZ BEREJO. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1979, pág. 7.
- <sup>140</sup> LABAND, P.: "El Derecho presupuestario". *Op. cit.*, pág. 17.
- <sup>141</sup> LABAND, P.: "El Derecho presupuestario". *Op. cit.*, pág. 21.
- <sup>142</sup> LABAND, P.: "El Derecho presupuestario". *Op. cit.*, pág. 22.
- El concepto de ley "en sentido material" elaborado por P. Laband, presupone, según se ha señalado, el "establecimiento de una regla de Derecho". Una "regla de Derecho" que, según afirma, puede ser tanto una "regla de Derecho privado" como una "regla de Derecho público", ya sea de Derecho constitucional o de Derecho administrativo y, en este último sentido, afirma, "nadie puede negar que el Presupuesto contiene normas para la Administración".

- 143 LABAND, P.: "El Derecho presupuestario". *Op. cit.*, págs. 22-23.
- 144 LABAND, P.: "El Derecho presupuestario". *Op. cit.*, pág. 23.
- 145 LABAND, P.: "El Derecho presupuestario". *Op. cit.*, págs. 23-24.
- 146 LABAND, P.: "Le Droit Public de L'Empire Allemand". Tome VI et dernier: "Les Finances de l'Empire allemand". París: V. Giard & E. Briere, 1904, págs. 291-293.
- 147 LABAND, P.: "El Derecho presupuestario". *Op. cit.*, pág. 92.
- 148 DARESTE, F.R. y DARESTE, P.: "Les Constitutions modernes. Recueil des Constitutions en vigueur dans les divers États d'Europe, d'Amérique et du monde civilisé. Traduites sur les textes et accompagnées de notices et de notes explicatives". Tome I. Troisième Édition. *Op. cit.*, pág. 222.
- 149 LABAND, P.: "El Derecho presupuestario". *Op. cit.*, pág. 96.
- 150 LABAND, P.: "El Derecho presupuestario". *Op. cit.*, págs. 27-28.
- 151 DARESTE, F. R. y DARESTE, P.: "Les Constitutions modernes. Recueil des Constitutions en vigueur dans les divers États d'Europe, d'Amérique et du monde civilisé. Traduites sur les textes et accompagnées de notices historiques et de notes explicatives". Tome I. Troisième Édition. *Op. cit.*, pág. 221.
- 152 LABAND, P.: "El Derecho presupuestario". *Op. cit.*, pág. 28.
- 153 LABAND, P.: "El Derecho presupuestario". *Op. cit.*, págs. 28-29.
- 154 LABAND, P.: "El Derecho presupuestario". *Op. cit.*, pág. 29.
- 155 LABAND, P.: "El Derecho presupuestario". *Op. cit.*, pág. 61.
- 156 LABAND, P.: "El Derecho presupuestario". *Op. cit.*, pág. 62.
- 157 LABAND, P.: "El Derecho presupuestario". *Op. cit.*, pág. 65.
- 158 LABAND, P.: "El Derecho presupuestario". *Op. cit.*, pág. 67.
- 159 LABAND, P.: "El Derecho presupuestario". *Op. cit.*, págs. 67-68.
- 160 LABAND, P.: "El Derecho presupuestario". *Op. cit.*, págs. 68-69.
- 161 LABAND, P.: "El Derecho presupuestario". *Op. cit.*, pág. 69.
- 162 LABAND, P.: "El Derecho presupuestario". *Op. cit.*, págs. 70-71.
- 163 LABAND, P.: "El Derecho presupuestario". *Op. cit.*, pág. 89.
- 164 LABAND, P.: "El Derecho presupuestario". *Op. cit.*, págs. 91-92.
- 165 El artículo 62.3º de la Constitución prusiana establecía que "los proyectos de leyes financieras y los Presupuestos serán sometidos en primer término a la Cámara de Diputados; el Senado aceptará o rechazará en bloque los Presupuestos" (DARESTE, F.R. y DARESTE, P.: "Les Constitutions modernes. Recueil des Constitutions en vigueur dans les divers États d'Europe, d'Amérique et du monde civilisé. Traduites sur les textes et accompagnées de notices historiques et de notes explicatives". Tome I. Troisième Édition, pág. 214).
- 166 LABAND, P.: "El Derecho presupuestario". *Op. cit.*, págs. 29-30.
- 167 LABAND, P.: "El Derecho presupuestario". *Op. cit.*, pág. 30.
- 168 LABAND, P.: "El Derecho presupuestario". *Op. cit.*, págs. 35-36.
- 169 LABAND, P.: "El Derecho presupuestario". *Op. cit.*, págs. 36-37.
- 170 LABAND, P.: "El Derecho presupuestario". *Op. cit.*, pág. 37.
- 171 LABAND, P.: "El Derecho presupuestario". *Op. cit.*, págs. 38-39.

- 172 LABAND, P.: "El Derecho presupuestario". *Op. cit.*, pág. 39.
- 173 DARESTE, F.R. y DARESTE, P.: "Les Constitutions modernes. Recueil des Constitutions en vigueur dans les divers États d'Europe, d'Amérique et du monde civilisé. Traduites sur les textes et accompagnées de notices et de notes explicatives". Tome I. Troisième Édition. *Op. cit.*, pág. 223.
- 174 LABAND, P.: "El Derecho presupuestario". *Op. cit.*, pág. 57.
- 175 LABAND, P.: "El Derecho presupuestario". *Op. cit.*, págs. 58-59.
- 176 LABAND, P.: "El Derecho presupuestario". *Op. cit.*, págs. 60-61.
- 177 LABAND, P.: "El Derecho presupuestario". *Op. cit.*, págs. 122-124.
- 178 LABAND, P.: "El Derecho presupuestario". *Op. cit.*, pág. 125.
- 179 RODRÍGUEZ BEREJIO, A.: "Introducción". *Op. cit.*, pág. LXIX.
- 180 LABAND, P.: "El Derecho presupuestario". *Op. cit.*, págs. 126-127.
- 181 Ley del Imperio, de 26 de marzo de 1877, relativa a la prórroga provisional del presupuesto del Imperio alemán para el trimestre de 1 de enero de 1877 al 31 de marzo de 1877 y la Ley del Imperio de 30 de marzo de 1878, relativa a la prórroga provisional del presupuesto del Imperio alemán para el año presupuestario 1877-78, al mes de abril de 1878. (Citadas por P. LABAND: "Le Droit Public de L'Empire Allemand". Tome VI et dernier: "Les Finances de l'Empire allemand". *Op. cit.*, pág. 312, nota 1).
- 182 LABAND, P.: "Le Droit Public de L'Empire Allemand". Tome VI et dernier: "Les Finances de l'Empire allemand". *Op. cit.*, págs. 313-315.
- 183 LABAND, P.: "Le Droit Public de L'Empire Allemand". Tome VI et dernier: "Les Finances de l'Empire allemand". *Op. cit.*, pág. 359.
- 184 LABAND, P.: "Le Droit Public de L'Empire Allemand". Tome VI et dernier: "Les Finances de l'Empire allemand". *Op. cit.*, págs. 368-370.
- 185 LABAND, P.: "Le Droit Public de L'Empire Allemand". Tome VI et dernier: "Les Finances de l'Empire allemand". *Op. cit.*, págs. 371-372.
- 186 LABAND, P.: "Le Droit Public de L'Empire Allemand". Tome VI et dernier: "Les Finances de l'Empire allemand". *Op. cit.*, págs. 363-364.
- 187 LABAND, P.: "Le Droit Public de L'Empire Allemand". Tome VI et dernier: "Les Finances de l'Empire allemand". *Op. cit.*, págs. 365-366.
- 188 LABAND, P.: "Le Droit Public de L'Empire Allemand". Tome VI et dernier: "Les Finances de l'Empire allemand". *Op. cit.*, págs. 367-368.
- 189 LABAND, P.: "Le Droit Public de L'Empire Allemand". Tome VI et dernier: "Les Finances de l'Empire allemand". *Op. cit.*, págs. 385-386.
- 190 LABAND, P.: "Le Droit Public de L'Empire Allemand". Tome VI et dernier: "Les Finances de l'Empire allemand". *Op. cit.*, págs. 373-376.
- 191 LABAND, P.: "Le Droit Public de L'Empire Allemand". Tome VI et dernier: "Les Finances de l'Empire allemand". *Op. cit.*, págs. 357-358.
- 192 JESCH, D.: "Ley y Administración. Estudio de la evolución del principio de legalidad". *Op. cit.*, pág. 1.
- 193 Para este autor, el "control parlamentario" se define como "la función parlamentaria de verificación de la actividad del ejecutivo y de comprobación de su adecuación a los

parámetros establecidos por el ordenamiento constitucional y por las propias Cámaras" (GARCÍA MORILLO, J.: "El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español". Madrid: Congreso de los Diputados. Monografías, 1985, pág. 298).

<sup>194</sup> GARCÍA MORILLO, J.: "El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español". *Op. cit.*, págs. 296-298.

<sup>195</sup> MONTERO GIBERT, J. R. y GARCÍA MORILLO, J.: "El control parlamentario". *Op. cit.*, págs. 18-19.

<sup>196</sup> MONTERO GIBERT, J. R. y GARCÍA MORILLO, J.: "El control parlamentario". *Op. cit.*, pág. 18.

## **7. La incidencia en el Presupuesto de las innovaciones derivadas de la "racionalización del parlamentarismo"**

**T**RAS la I Guerra Mundial y la desaparición de los grandes Imperios europeos, asistimos a una de las etapas de creación constitucional más relevantes del presente siglo, hasta el punto de que un autor como B. Mirkin-Guetzévitch afirma que no se puede realizar ningún estudio de las "renovaciones constitucionales y políticas" posteriores a la Segunda Guerra Mundial sin acudir a la evolución política europea entre las dos grandes guerras, porque 1918 "es una fecha capital, la de la refundación de las instituciones europeas"<sup>1</sup>.

En efecto, a partir de la Primera Guerra Mundial se producen "profundas transformaciones" en la estructura política de los Estados europeos que dan lugar a cambios importantes en el "régimen constitucional", y también entonces volverá a estar presente, nuevamente, "la práctica política inglesa" como elemento de referencia en los intentos de explicación de los mismos, hasta el extremo de que R. Redslob, uno de los autores que defenderán que el "auténtico parlamentarismo" se encuentra basado en el "equilibrio" entre los poderes -junto a Esmein, Duguit y Burdeau-, afirmará que resulta "incontestable que el régimen parlamentario ha hecho su aparición entre los ingleses, que ha sido inventado por ellos, que su obra ha servido de modelo a Europa, y que las múltiples imitaciones, más o menos fieles de este prototipo, se han extendido por todo el mundo", pero no es la "excelencia" de este tipo de gobierno, sino "el origen del mecanismo" lo que le ha guiado en la distinción entre un régimen parlamentario "verdadero" y otro "inauténtico"<sup>2</sup>.

Porque para los defensores de la teoría "clásica o dualista", como G. Burdeau, este régimen "se analiza en un sistema de dualidad de poderes", lo que "implica el dualismo de los órganos ejecutivo y legislativo", pero se

articula en torno al principio de "dos poderes y de tres órganos", por lo que el "arte político" consiste en posibilitar "un equilibrio constante" derivado de su colaboración<sup>3</sup>.

Esta colaboración se realiza "gracias al Ministerio" que, frente al Jefe del Estado, expresa "las opiniones del Parlamento", y ante el Parlamento "representa al ejecutivo y actúa como tal". Para que esta colaboración sea posible es preciso, en primer término, que el Ejecutivo y el Legislativo "sean iguales en prestigio e influencia"<sup>4</sup>, pues la inferioridad del Parlamento conduce al "gobierno personal del Jefe del Estado"<sup>5</sup>, mientras el reforzamiento de la Asamblea "tiende a la aproximación al gobierno convencional"<sup>6</sup>.

Por tanto, uno de los rasgos del parlamentarismo "clásico" o "dualista" es la división del Ejecutivo entre el Jefe del Estado y el Ministerio, adquiriendo vital importancia en la definición del "régimen parlamentario", de este modo, la posición constitucional del Jefe del Estado y el derecho de disolución, dado que ésta es "la única institución que puede restablecer el perdido equilibrio"<sup>7</sup>.

En efecto, a través de la disolución el Jefe del Estado puede "permitir al Ministerio resistir eficazmente a la Asamblea" e, inversamente, mediante "un ataque contra el Gabinete" la Cámara podrá llegar hasta el Jefe del Estado, que "personalmente permanece invulnerable por razón de su irresponsabilidad". En definitiva, la "responsabilidad y la disolución" constituyen "armas equivalentes" que permiten y mantienen el equilibrio entre los poderes<sup>8</sup>.

De ahí la importancia sustancial que para R. Redslob tiene el derecho de disolución, porque, partiendo de que el "régimen parlamentario" es "un sistema de equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo", donde el Gobierno "no debe ponerse en contradicción con la mayoría parlamentaria", pero la Asamblea tampoco puede "dictar su voluntad al Gobierno", los dos poderes deben estar en "armonía". Una "armonía" que, en situaciones de crisis, tiene dos vías de solución. De un lado, a través de un método simple, consistente en poner de acuerdo a "las dos partes" en presencia mediante el convencimiento mutuo entre "los diputados y los ministros". Pero si no fuera posible lograr una conciliación mediante esta vía, sería preciso, en su opinión, recurrir a "una solución radical", en virtud de la cual "un poder superior" interviene "entre las dos partes" en litigio y, a través de la disolución del Parlamento, apela al arbitraje popular o, mejor dicho, de los electores<sup>9</sup>.

Esta "dependencia" del pueblo, esta "necesidad de obedecer a su juicio soberano, y de retirarse ante su condena, se llama responsabilidad política", de manera que "pesa" tanto sobre el Parlamento como sobre el Ministerio y significa "la prerrogativa de los electores de cambiar un poder que no actúa de acuerdo con su espíritu". Pero el Parlamento debe proceder por una "vía indirecta" para derribar al Ministerio, consistente en "rechazar un proyecto de ley que tenga un interés fundamental", como por ejemplo, mediante el rechazo del Presupuesto. A través de estas medidas, el Parlamento "obstruye" a la Administración y "obliga al gobierno a apelar al pueblo", aunque sin llegar tan lejos, el Parlamento "puede emitir un voto de desconfianza" y manifestar, a modo de "advertencia", su voluntad de llegar hasta el final<sup>10</sup>.

Sin embargo, el Ministerio dispone de un "arma" directa contra el Parlamento, consistente en la solicitud al Monarca o al Presidente de la República de "decretar nuevas elecciones", de ahí la importancia del papel del Jefe del Estado, al que considera "la fuerza generatriz del mecanismo", porque si el Jefe del Estado inicialmente nombra al Presidente del Consejo, su elección "no es absolutamente libre", dado que ha de tener en cuenta el voto de los electores, de modo que ha de constituir un Ministerio que esté "en armonía con las tendencias políticas de la Nación". Pese a ello, afirma, tiene un cierto margen de elección, designando a la "personalidad que le parece propia para formar un gobierno viable", cualidad que en Inglaterra es capaz de reunir "un solo hombre", porque "es el jefe incontestado del partido vencedor"<sup>11</sup>.

Además, en segundo lugar, el Jefe del Estado podría revocar a un Ministerio y reemplazarlo por otro, algo estrechamente unido con el derecho de disolución, porque si el Jefe del Estado quisiera desembarazarse de un Gabinete que posee la mayoría parlamentaria, ha de convocar nuevas elecciones para intentar destruir la mayoría presente. De manera que sólo hay "dos competencias verdaderamente personales" del Jefe del Estado en un sistema parlamentario, hasta el extremo de definir su papel: "la composición del Ministerio y la disolución antigubernamental"<sup>12</sup>. Pero, en cualquier caso, el equilibrio entre los poderes "está asegurado por el hecho de que toda crisis acabará mediante una disolución del Parlamento"<sup>13</sup>.

Un "equilibrio" que resulta esencial, hasta el punto de que M. J. Barthélemy afirmaba que "la democracia representativa y la democracia liberal y parlamentaria suponen un estado de equilibrio"<sup>14</sup> y que, en opinión

de R. Redslob, es "el alma del gobierno parlamentario", como lo demuestra la historia de Inglaterra<sup>15</sup>, una de las varias "formas" de gobierno que existen en el mundo, diferenciadas en torno a "la solución que se adopta para resolver el punto más sensible en la vida de un Estado: las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo", en función de la cuales distingue entre el "régimen parlamentario británico", el "sistema rígido de separación de poderes" existente en Estados Unidos, el "principio directorial" que se aplica en Suiza y, antes de la Guerra, "el régimen constitucional de los alemanes"<sup>16</sup>.

Desde luego, las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo se considerarán como sustanciales a lo largo de todo el período, hasta el punto de que la distinción establecida entre parlamentarismo "dualista" y parlamentarismo "monista" proviene de la concreta interpretación que en la definición del "régimen parlamentario" se mantenga respecto del principio de separación de poderes<sup>17</sup>, lo que había dado lugar, en opinión de G. Burdeau, a un "profundo desacuerdo" entre la doctrina respecto de la "naturaleza del parlamentarismo". De ahí que los puntos de discusión fundamentales se concentren en la definición del "papel del Gabinete" y su "posición constitucional", ya sea en relación con las Cámaras o en relación con el Jefe del Estado. Porque, en definitiva, el Ministerio ejerce la "acción gubernamental", pero "¿en calidad de qué lo hace?"<sup>18</sup>.

En efecto, en opinión de G. Burdeau, para los defensores del parlamentarismo "monista" la separación de poderes no es más que "superficial". El Poder ejecutivo "es ejercido" por el Jefe del Estado y por los Ministros, que constituyen, en realidad, "un comité gubernamental del Parlamento". Porque, si bien es cierto que los miembros del Ministerio son nombrados por el Jefe del Estado, de hecho su nombramiento es "impuesto" por la Asamblea, pues de no contar con su confianza, el Ministerio "no puede gobernar contra ella", quedando sometido al Parlamento. De este modo, el Ministerio actúa con "total independencia" respecto del Jefe del Estado, pues el Presidente del Consejo de Ministros debe su origen al "requisito previo" de su condición como "jefe de la mayoría parlamentaria", por lo que, en definitiva, la realidad es que el Gabinete depende "de la voluntad de la Asamblea"<sup>19</sup>.

Esta tesis, defendida, sobre todo, afirma G. Burdeau, en los círculos parlamentarios, será inútil "discutirla", porque corresponde "exactamente" al estado de cosas establecido por las Constituciones inmediatamente

posteriores a la I Guerra Mundial, pudiendo afirmarse, únicamente, que resulta contraria "al espíritu del auténtico parlamentarismo", conduciendo a "la confusión de poderes" y a la ausencia de diferenciación de éste respecto del "gobierno convencional". La imposibilidad de mantener en tales términos el "régimen parlamentario" constituye, en su opinión, la razón última de que los constituyentes, según se comprobará en las páginas que siguen, tuvieran que modificar sus opciones iniciales reformando estas Constituciones en los años finales de este período<sup>20</sup>.

Desde luego, el constitucionalismo inmediatamente posterior a la Primera Guerra Mundial introduce importantes transformaciones constitucionales en el modelo clásico, "dualista", del parlamentarismo vigente en la Inglaterra previctoriana y en la Monarquía de julio francesa, que tenía su expresión más característica en el marco de la articulación jurídico-política de los órganos del Estado, en el "binomio responsabilidad-disolución" y, como última expresión, en el equilibrio entre la mayoría parlamentaria y el Gobierno que emana de ella.

Porque la consideración de la responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento como "garantía de libertad", para B. Mirkine-Guetzévitch resultaba un mecanismo insuficiente, de ahí que se impusiera a los constituyentes la necesidad de "ir más lejos", a través de la negación de la formación del Gabinete al poder Ejecutivo, la reserva a las Cámaras de la elección de los Ministros o del Presidente del Consejo, la adopción de instrumentos de democracia directa como el referéndum y la iniciativa popular, o la introducción de la justicia constitucional, como expresiones más características de una tendencia "a debilitar al ejecutivo y a subordinarlo al legislativo"<sup>21</sup>.

En cualquier caso, no cabe duda de que, efectivamente, para las nuevas Constituciones el problema de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo es "el problema capital a resolver"<sup>22</sup>, en un contexto en que los vestigios absolutistas del pasado condicionan la actividad de los constituyentes europeos, caracterizada por una actitud de "desconfianza" hacia el antiguo Ejecutivo tanto como respecto de los sucesos que habían desembocado en Rusia en la Revolución de 1917, hasta el extremo de que, como ha subrayado B. Mirkine-Guetzévitch, en el momento en que son elaboradas las Constituciones de la mayoría de los países de la Europa central y oriental, "la lucha política" no se sitúa tanto entre Antiguo Régimen y

Nuevo Régimen, entre la Monarquía suprimida y la República establecida, sino "entre los partidarios de la democracia y los partidarios del bolchevismo"<sup>23</sup>. De ahí que, como expresión del triunfo y del afianzamiento de la democracia en las Constituciones inmediatamente posteriores a la I Guerra Mundial, el "principio de la soberanía popular" resulte claramente formulado en la mayoría de los Textos Constitucionales y, paralelamente, la forma habitual de gobierno sea la republicana<sup>24</sup>.

#### **a) Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo como "problema fundamental" del "nuevo" Derecho constitucional**

En todo caso, las Constituciones del período de entreguerras deben su origen, en casi todos los Estados, "a la guerra y a los sucesos revolucionarios que han tenido en ella consecuencia", lo que explica "el número de trazos comunes que se encuentran en todos los textos", especialmente si nos limitamos al "análisis formal" de los mismos. En este plano, en opinión de B. Mirkine-Guetzévitch, debemos reconocer, en primer lugar, que "el nuevo Derecho constitucional europeo es una confirmación de los principios democráticos", fruto del "movimiento de progresión sistemática de la democracia"<sup>25</sup>.

Además, la guerra, afirma F. Fernández Segado, "había presentado brutalmente el problema de la liberación de los pueblos", hasta el punto de que las potencias aliadas "inscribieron en sus programas políticos" esa "liberación de los pueblos" entre los fines esenciales a alcanzar. Una "liberación nacional" que será concebida, en su opinión, como "liberación democrática", por lo que, ineludiblemente, el "nuevo" Derecho constitucional europeo "es una confirmación de los principios democráticos"<sup>26</sup>.

Porque, afirma, todas las asambleas constituyentes de Europa central y oriental "se propusieron crear Estados libres y deliberaron bajo la amenaza y bajo la impresión reciente del bolchevismo"<sup>27</sup>, lo que llevó a los autores de las nuevas constituciones a "crear un nuevo derecho, que no solamente expresara todas las conquistas realizadas o deseadas, sino que pudiera también englobar en la red jurídica las nuevas exigencias de la vida, exigencias que no habían nacido sino durante los años de guerra, durante los años de revolución"<sup>28</sup>.

Unas exigencias que no se limitaban, por lo demás, a los deseos de libertad y democracia, sino que, como afirma F. Fernández Segado, tenían en cuenta también "las privaciones económicas de los años de la conflagración y la propia experiencia de la revolución rusa", lo que dará lugar a un "planteamiento en profundidad de la problemática social" que, en su opinión, "incidirá específicamente en una nueva concepción de la libertad radicalmente diferenciada de la libertad del modelo liberal", y que tendrá como consecuencia una nueva concepción del Estado, considerado como "el instrumento superior de progreso y libertad"<sup>29</sup>.

En este contexto, surge la necesidad de propugnar una "transformación social del régimen constitucional" que permita "acomodar" la Constitución a las nuevas exigencias de la "creciente complejidad de la vida social", así como la "incorporación al régimen constitucional, como factores institucionales del mismo", de las "fuerzas de formación colectiva" que integran "el ser vivo de la sociedad, que no coincide, por tal razón con el Estado"<sup>30</sup>.

En este intento, la tendencia a la "racionalización democrática de la vida pública" se manifiesta en la extensión de los derechos individuales en un sentido "social", de tal modo que "las nuevas Declaraciones de derechos tratan de englobar la totalidad de la vida social —la familia, la escuela, etc.—, o por así decirlo, todo el conjunto de las relaciones sociales"<sup>31</sup>.

Un reconocimiento de "derechos sociales" que, aunque en algunas Constituciones se limita a tener un mero "valor educativo" para los ciudadanos, en el sentido de que los preceptos que los proclaman poseen una eficacia jurídica limitada, determinando una mera "tendencia", supone el inicio de "un nuevo proceso de garantía" de los mismos que "debe realizarse en el futuro", constituyendo, en todo caso, "el mayor intento de racionalización de la vida pública"<sup>32</sup>.

Por lo demás, globalmente, las nuevas Constituciones reflejan una "tendencia a la racionalización del poder", introduciendo elementos "racionales, tomados de la ciencia política, del derecho público comparado", etc. De ahí el calificativo de "profesores" que se aplica a estas Constituciones, en ocasiones en tono despectivo, porque, en definitiva, "se esfuerzan por encerrar en la red del derecho escrito el conjunto de la vida política"<sup>33</sup>.

Una "racionalización del poder" que se califica como "democrática", en tanto que es el "principio" que ha inspirado a los constructores de estos



Estados nacidos en Europa después de la guerra y de las revoluciones y, en este sentido, afirma B. Mirkin-Guetzévitch, que “no es por azar que ciertas democracias han cargado de este sentido técnicas y teóricos del derecho constitucional” ya que, afirma, “los jefes de estas democracias han reconocido que si el texto de la constitución es prácticamente el resultado de compromisos parlamentarios, de acuerdos políticos entre partidos, sólo la técnica científica del derecho puede dar fórmulas adecuadas y precisas”, como lo muestran las Constituciones elaboradas por el profesor Preuss –inseparable de la constitución alemana– y por el profesor Kelsen –de la austríaca–. En definitiva, gracias a la colaboración de los juristas, “el proceso de racionalización del poder alcanza su expresión más completa”<sup>34</sup>.

En este sentido, aunque apreciar una mayor incidencia de la técnica jurídica en las nuevas Constituciones puede ser discutido, debe reconocerse, en todo caso, que en ellas se refleja la idea de la “supremacía” y “unidad” del Derecho, que penetra y regula toda la vida del Estado. Este es, en último término, afirma B. Mirkin-Guetzévitch, el sentido de la tendencia a la “racionalización del poder”, la voluntad de someter “lo político y lo social” al Derecho, de tal modo que “el hecho metajurídico del poder cede a las reglas del derecho escrito”<sup>35</sup>.

Por ello, consideraba posible formular, incluso, los caracteres globales de un “Derecho constitucional general” que, en su opinión, “no es algo inmutable”, sino que “se modifica con las ideas y los fenómenos políticos de la vida”, pero que se encontraba “estrechamente ligado al ideal democrático, no porque los teóricos del Derecho constitucional hayan sido siempre demócratas, sino porque la democracia expresada en lenguaje jurídico, es el Estado de Derecho, es la racionalización jurídica de la vida”. En su opinión, “el pensamiento jurídico consecuente lleva a la democracia, como única forma de derecho del Estado”, de tal modo que “no hay y no puede haber forma de Estado fuera de la democracia, que pueda realizar la supremacía del derecho; y así el Derecho constitucional general es el conjunto de las formas jurídicas de la democracia, del Estado de derecho”. En cada Constitución, afirmaba, “se encuentra una amalgama entre las tradiciones nacionales y el ideal del Estado de derecho, elaborado por la conciencia jurídica de los pueblos civilizados”, aunque “este compromiso entre las tradiciones nacionales y el ideal del Estado de derecho está siempre definido por las condiciones políticas en las que ha nacido tal o cual Constitución”<sup>36</sup>.

Desde tales premisas, el Derecho constitucional postula la democracia como única forma de derecho del Estado y, por lo tanto, el Estado de Derecho, en cuanto expresión jurídica de la democracia, hasta el punto de que “el ideal del Estado de derecho, es el ideal democrático, y estos dos tipos de Estados forman uno sólo”<sup>37</sup>. Por ello, estas nuevas Constituciones, como afirma F. Fernández Segado, reflejarán “la idea de la supremacía del Derecho, así como la de que toda la vida del Estado está basada en el Derecho e informada por él”<sup>38</sup>.

Efectivamente, aquella Europa elabora estos nuevos Textos Constitucionales con múltiples puntos en común, tanto porque las “condiciones objetivas” –sociales, económicas y políticas– también lo eran, como por el papel destacado que en la elaboración de estos textos tienen los juristas. Porque, en opinión de B. Mirkin-Guetzévitch, a diferencia de lo que había ocurrido durante finales del siglo XVIII y durante el siglo XIX, en que las contribuciones técnicas fueron considerables, pero el papel de los juristas no fue decisivo sino posteriormente, con la interpretación y la crítica, durante el periodo de entreguerras su contribución llegó a ser “esencial”, porque entre 1818 y 1939 “los teóricos del Derecho público han ejercido directamente su influencia sobre las decisiones de las Asambleas constituyentes”<sup>39</sup>.

De ahí que, en opinión del autor antes precitado, bien “por la similitud de los cambios políticos”, bien por la “atmósfera histórica” o, en definitiva, por “la sumisión al ideal del Estado de Derecho”, puedan sistematizarse una serie de “tendencias” comunes a las Constituciones aprobadas tras la Guerra<sup>40</sup>.

Así, la adopción del principio de “racionalización democrática del poder” conduce a los constituyentes a introducir modificaciones en la regulación constitucional del “Estado federal”, tendentes a resolver el “problema del federalismo” mediante la sustitución de la política por el Derecho, es decir, tratando de buscar una solución “puramente jurídica”, en virtud de la cual la Constitución “no alcanza a proteger intereses políticos o nacionales, sino a introducir un elemento objetivo de defensa jurídica del interés local y del interés central”<sup>41</sup>.

Del mismo modo, se encuentra “estrechamente ligado al proceso de racionalización del Poder” la tendencia desarrollada por las nuevas Constituciones consistente en disminuir el “papel y la competencia de la Cámara Alta” y, en algunos casos –tales como las Constituciones de Alemania, Austria, Estonia, Lituania, Letonia, Turquía, Islandia y Yugoslavia–, llegan, incluso, a suprimirlas<sup>42</sup>.

Así mismo, "en el cuadro de la racionalización democrática del Poder", las nuevas Constituciones "han creado un tipo nuevo de leyes provisionales" (Reglamentos de necesidad o Decretos leyes) partiendo de la "necesidad del Poder legislativo permanente" y, al mismo tiempo, de "las desconfianzas antiguas en el Poder ejecutivo"<sup>43</sup>.

Por otro lado, la importancia que la "técnica jurídica" tiene en las nuevas Constituciones conduce a que el reconocimiento de la "primacía del poder constituyente" y la voluntad de ofrecer "garantías reales" a la afirmación de la legalidad superior de la Constitución —y, por extensión, de "las libertades individuales" que en ella se contienen—, encuentren su expresión "a través de la aparición de una nueva institución del Derecho constitucional, la *jurisdicción constitucional*".

De este modo, constituye un rasgo común a las nuevas Constituciones el reconocimiento del "control de la constitucionalidad de las leyes", y aunque algunas de las Constituciones como Irlanda (art. 16), Rumanía (art. 103) y Grecia (art. 5), adoptan, casi en sus propios términos, el modelo de justicia constitucional americano, en otros, como las Constituciones de Austria (art. 140) y Checoslovaquia (art. 2), se opta, como es sabido, por crear "un órgano especial de control constitucional"<sup>44</sup>.

Pero además, este "nuevo" constitucionalismo se enfrenta, en opinión de B. Mirkine-Guetzévitch, a "otros problemas", como "la organización y las funciones del Consejo de Ministros", la "competencia de las Cámaras" en el ámbito internacional, el "problema del Poder constituyente", de las "relaciones Iglesia-Estado", etc.<sup>45</sup>, y, en particular, demuestra una especial sensibilidad al contraponer los caracteres de esta tendencia a la "racionalización democrática del poder" con el "régimen soviético" y el "régimen fascista".

Pues bien, el fenómeno de "racionalización" del parlamentarismo no es sino manifestación de una serie de tendencias del "nuevo" Derecho constitucional europeo que, en su conjunto, se engloban en la tendencia general de "racionalización del poder", a partir de la cual cabe deducir, en sus grandes líneas, "toda la evolución progresiva del derecho constitucional contemporáneo"<sup>46</sup>.

En este sentido, afirmaba G. Burdeau que la comparación del "régimen parlamentario" de los Estados donde funcionaba antes de la Guerra con la forma de gobierno adoptada por ciertas Constituciones coetáneas calificadas

como "parlamentarias", arrojaba como conclusión que el sistema parlamentario anterior a la Guerra "resulta considerablemente modificado tras la agitación constitucional consecuencia de los tratados de paz", aunque tales transformaciones no alteraban la verdadera esencia del "régimen parlamentario", en tanto que derivan de la introducción de "elementos heterogéneos" en el modelo general<sup>47</sup>.

Sin embargo, para B. Mirkine-Guetzévitch el modelo de parlamentarismo de las Constituciones posteriores a la I Guerra Mundial se caracterizaba por su articulación "en una forma jurídica estricta y completa", pudiendo ser calificado, en su opinión, como "parlamentarismo «racionalizado»"<sup>48</sup>.

Porque el parlamentarismo en tales Constituciones recibe "un nuevo desarrollo en tres direcciones": a) mediante la "combinación del parlamentarismo con el gobierno directo", b) a través de la "modificación del parlamentarismo en virtud de la primacía del poder legislativo sobre el ejecutivo" y, en particular, mediante la "nueva forma de parlamentarismo sin Jefe del Estado", y, por último, c) en relación con el intento de "introducir en los textos constitucionales el procedimiento del parlamentarismo"<sup>49</sup>.

Como ejemplo de la "combinación del parlamentarismo con el gobierno directo" puede mencionarse, afirmaba, la Constitución alemana de 1919, en la que se prevén, "junto al Parlamento, el referéndum y la iniciativa popular".

De modo que, frente al parlamentarismo clásico inglés y su variante francesa, basados en la "teoría del equilibrio", el sistema alemán resultaba "más complejo", oponiéndose a la construcción "simple y armoniosa" del parlamentarismo inglés —responsabilidad de los Ministros ante el Parlamento y derecho de disolución perteneciente al Poder ejecutivo—. De ahí que, afirmaba, si nos atenemos a la teoría del "equilibrio" ("el equilibrio roto entre los Poderes legislativo y ejecutivo es restablecido por el llamamiento a los electores, los cuales, por el derecho de disolución perteneciente al Jefe del Estado, resuelven el conflicto entre los poderes"), la variante alemana de parlamentarismo no tenía cabida en esta teoría.

Una complejidad del "régimen parlamentario" alemán que derivaba, de un lado, del hecho de que el Parlamento tiene el derecho, por una mayoría de dos tercios, a cesar al Presidente (art. 43)<sup>50</sup>; de otro lado, por la circunstancia de que el Presidente tiene el derecho de disolución, aunque sólo por una vez para el mismo objeto (art. 25)<sup>51</sup>, y, en última instancia, por la introducción del

referéndum y la iniciativa popular, que permiten a los electores decir la última palabra en un conflicto entre los poderes del Estado<sup>52</sup>.

Un Texto Constitucional, el de la Alemania de Weimar, que ocupa un lugar preeminente entre los aprobados en este período, hasta el punto de haber sido considerado por A. Posada como "el más serio intento" del pueblo alemán dirigido a "constitucionalizar" el Imperio, "o mejor, el Estado y los Estados", hasta el punto de que su segunda parte, relativa a los "Derechos y deberes fundamentales de los alemanes", puede considerarse, en su opinión, decisiva "en la nueva orientación jurídica del régimen constitucional", en tanto que representaba un "serio esfuerzo" de concreción "en el derecho positivo (de) la transformación jurídica, ética, social y pedagógica y cultural y económica del clásico y tradicional régimen de libertades formales del individuo -hombre y ciudadano-", así como un "ensayo de *constitucionalización* de aspiraciones y relaciones jurídicas, o nuevas o tradicionalmente concebidas como de índole privada"<sup>53</sup>.

En todo caso, la modificación del parlamentarismo en virtud de la "primacía del poder legislativo sobre el ejecutivo" y, en particular, la nueva forma de "parlamentarismo sin jefe del Estado", constituye una variante más significativa del parlamentarismo, adoptada en los Estados cuyas Constituciones no contemplan la figura del Presidente de la República, o bien donde el Presidente no forma el Gabinete.

En el primero de los sentidos, cabe citar las Constituciones de Baviera y Prusia. Así, en Baviera, según el artículo 58 de la Constitución de 14 de agosto de 1919, el Parlamento (Landtag) "elige al primer ministro, y además, a propuesta de éste, nombra a los demás ministros"<sup>54</sup>, mientras que en Prusia el artículo 45 de la Constitución de 30 de noviembre de 1920 dispone que "el Parlamento nombra únicamente al primer ministro, y éste escoge por sí mismo sus colaboradores"<sup>55</sup>. Por otro lado, en Austria "existe un presidente de la República, aunque el ministerio es formado por el Parlamento (art. 70)"<sup>56</sup>.

Tales previsiones constitucionales suponen, en opinión de B. Mirkine-Guetzévitch, una "nueva variante del parlamentarismo", por cuanto que la elección del Ministerio por el Parlamento destruye, de alguna manera, la teoría del "equilibrio", y se aproxima a una construcción del gobierno directorial o del sistema suizo, caracterizado, como se sabe, por la "dependencia total del poder ejecutivo respecto del poder legislativo"<sup>57</sup>.

No obstante, tras su análisis de la Constitución prusiana de 1920, concluye R. Redslob que no establece ninguno de los sistemas de gobierno conocidos hasta el momento, ni "la omnipotencia del Consejo", propia de los Estados parlamentarios como Gran Bretaña, ni el "sistema de la separación" que se encontraba vigente en los principados Alemanes y en Prusia antes de la Guerra, ni el "sistema del Canciller, ministro supremo", que era el modelo establecido por el Imperio. Por el contrario, a modo de una "síntesis original", la Constitución de Prusia, afirmaba, trata de "encadenar" los tres regímenes "en uno solo"<sup>58</sup>.

En todo caso, en opinión de B. Mirkine-Guetzévitch la preeminencia del Poder legislativo sobre el ejecutivo no supone la transformación del "régimen parlamentario" en "régimen de asamblea", sino que, por el contrario, permanece en el ámbito del parlamentarismo, ya que, aunque parezca muy distinto del parlamentarismo de Inglaterra, su diferencia se difumina "a la luz del análisis jurídico", en tanto que el predominio de los partidos, el hecho de que el elector está organizado y de que existe una mayoría parlamentaria nítida, coinciden en determinar una mayoría parlamentaria, que es "la dueña de los destinos del gobierno".

Porque "el *sentido político del parlamentarismo contemporáneo*", afirmaba, no reside en que el Ministerio debe tener la confianza de la mayoría del Parlamento, sino en el hecho de que "*es la mayoría la que compone el gabinete*" y, en este sentido, los partidos luchan no únicamente en nombre de principios políticos definidos, sino también "*por el poder*", sea en el ámbito de la lucha electoral o a través de los mecanismos de responsabilidad ministerial, de ahí que, a juicio del autor precitado, "*la responsabilidad de los ministros en las condiciones actuales no es otra cosa que el medio de obtener el poder para ejecutar el programa proclamado por el partido*".

En aquellos países donde está establecido el parlamentarismo "clásico", el Derecho "no interviene formalmente" en el proceso de formación del Ministerio, pero el Jefe el Estado "no puede proponer la cartera de primer ministro a aquél que no fuera el jefe del partido victorioso, aunque por la Constitución no se le obligue". Porque en tales países, como, por ejemplo ocurre en Inglaterra, el Derecho constitucional "consuetudinario", apoyándose en la "opinión pública", conduce, en la práctica, "a los mismos resultados que el sistema en vigor en Prusia o en Austria".

Desde tales premisas, la elección del Ministerio por la Cámara, reconocida por algunas de las nuevas Constituciones, no es de ningún modo

una "alteración del parlamentarismo, como suponen ciertos críticos" sino, por el contrario, "la conclusión del proceso de racionalización del parlamentarismo", en tanto que tales Textos Constitucionales "no hacen más que declarar en artículos concretos lo que sucede *de hecho* en Inglaterra y en Francia", con la diferencia de que ni en Inglaterra ni en Francia este procedimiento está "*jurídicamente racionalizado*", permaneciendo como "un procedimiento *político*", mientras que en tales Constituciones se ha convertido en "un procedimiento *jurídico*"<sup>59</sup>.

Además, desde su punto de vista, en un país donde el sistema de partidos está consolidado, la cuestión de la "personalidad" de los Ministros juega un "papel secundario", pues éstos pertenecen a la mayoría parlamentaria, y esta mayoría, "indirectamente, a través de conversaciones con el Jefe del Estado, a través de conferencias con los líderes de los partidos", impone al Jefe del Estado "sus" candidatos. De hecho, en el sistema parlamentario "clásico" el Jefe del Estado "no es del todo libre", pues no nombra más que a "los ministros nacidos de la mayoría de la Cámara", de tal modo que cuando ciertas Constituciones asignan a la Cámara misma la elección de los Ministros no estamos, según se ha mencionado, sino ante el fenómeno de "racionalización del parlamentarismo".

De este modo, concluye afirmando que "la teoría del equilibrio no responde a las condiciones modernas de la democracia", pues para la democracia "el problema mismo del equilibrio desaparece"<sup>60</sup>.

Por ello, aunque subraya la importancia que ha tenido en la caracterización del parlamentarismo la "práctica política inglesa", considera que "el parlamentarismo europeo no es exclusivamente un artículo de importación inglés", hasta el punto de que para B. Mirkine-Guetzévitch los autores de las Constituciones europeas posteriores a 1919 han adoptado "la variante francesa del régimen parlamentario, pero una variante sistematizada, dogmatizada, racionalizada", y el parlamentarismo, que durante el siglo XIX había sido algo móvil y basado en las costumbres, en reglas empíricas, se convierte "en una doctrina homogénea y rígida"<sup>61</sup>.

En definitiva, en su opinión, las modificaciones son relevantes, pero un país como Gran Bretaña, al que se considera regido por los modelos de comportamiento propios del parlamentarismo "clásico", "dualista", conduce en la práctica política a situaciones similares a las que fundamentan la introducción en las nuevas Constituciones del nombramiento del Gobierno

por la Cámara. En consecuencia, tal circunstancia no supone una "alteración" del parlamentarismo, sino, exclusivamente, "el perfeccionamiento del proceso de racionalización del parlamentarismo"<sup>62</sup>.

Porque la democracia moderna es un "sistema de gobierno nacido del sufragio universal", y la "soberanía del pueblo" no aparece —o al menos, no solamente— en el "voto de confianza" a los Ministros, sino "en la misma composición del Ministerio". De ahí que en su opinión, las nuevas "formas de parlamentarismo" que recogen las Constituciones posteriores a la Guerra, "no deban ser consideradas como alteraciones del parlamentarismo" sino, al contrario, "su perfeccionamiento racionalista", ya que, en todas partes, el Parlamento elige al Ministerio, pero únicamente en los países de parlamentarismo "clásico" este proceso "no tiene carácter jurídico", respondiendo estrictamente a la "presión política de la opinión pública sobre el Jefe del Poder ejecutivo"<sup>63</sup>.

Sin embargo, para un defensor del parlamentarismo "clásico" como G. Burdeau, la atribución de todos los poderes a las Asambleas que algunas Constituciones contemplaban —como las de Turquía, Estonia y Austria, en ésta última, por la vía "de hecho"—, y la imposibilidad para la Asamblea de ejercer, al mismo tiempo, las funciones ejecutiva y legislativa, con el consiguiente nombramiento de un "comité de gobierno" como su "agente" —al ser nombrado por ella y ser ella quien le indicaba la política a desarrollar bajo la sanción de ser revocado—, en realidad significaba el establecimiento de un "gobierno de asamblea", según el modelo que la Revolución francesa "hizo célebre" y que se caracteriza por la existencia de "una Asamblea que manda y un Gobierno que obedece"<sup>64</sup>.

No obstante, consideraba que aquellas Constituciones —como las del Imperio alemán, Lituania, Letonia, Polonia y Grecia—, en las que se reconocía que "el gobierno parlamentario exige una separación de poderes", pero tal separación de los distintos órganos del Estado "no es igualitaria" —dando lugar a una supremacía del Legislativo y a una subordinación del Poder ejecutivo—, no negaban absolutamente el "régimen parlamentario" que, aunque "deformado", todavía existía<sup>65</sup>.

En todo caso, como antes se afirmaba, el proceso de "racionalización" del "régimen parlamentario" se expresa también, con carácter general, a través de la tendencia mostrada por las Constituciones posteriores a la I Guerra Mundial a "introducir" en los mismos "el procedimiento del

parlamentarismo", tanto por influencia de las concepciones políticas de los autores de las nuevas Constituciones como, "sobre todo, por la colaboración de juristas-teóricos", que tratan de regular todo el procedimiento de la vida política en el marco del Derecho<sup>66</sup>.

En este sentido, tratando de evitar las caídas frecuentes de los Gobiernos, con el consiguiente "debilitamiento del poder", los constituyentes tratan de proteger a los Estados de un parlamentarismo demasiado "tumultuoso", incorporando nuevos procedimientos que tratan de "reglamentar el voto de confianza", de tal modo que, sin "atentar a la libertad del Parlamento", puedan proporcionar al Gobierno "garantías frente a un voto apresurado o irreflexivo de desconfianza".

Por ello, el artículo 75 de la Constitución checoslovaca de 1920 establecía que para el voto de desconfianza es preciso, con carácter previo, "un cierto quórum" —la mayoría absoluta de la Cámara— y, en segundo lugar, "la mayoría absoluta de los votos en votación nominal". Del mismo modo, la Constitución exigía que "la proposición de voto de censura debe ir firmada por cien diputados cuando menos, y ha de remitirse a una Comisión que debe dar su dictamen sobre la misma en un plazo máximo de ocho días" (art. 76), mientras que en el caso de que el mismo Gobierno solicite el voto de confianza este procedimiento desaparece, en tanto que, según establecía el art. 77 de la Constitución, esta proposición "se discute sin someterla a una Comisión"<sup>67</sup>. Instrumentos semejantes cabe encontrar, entre otras, en las Constituciones de Prusia de 1920 (art. 57)<sup>68</sup> y de Austria de 1920 (art. 74)<sup>69</sup>, donde se trata no sólo de "legalizar el parlamentarismo" sino también de regular en la Constitución "las formas del procedimiento"<sup>70</sup>.

Con la misma finalidad, la Constitución griega de 1927 introduce una "variante original", estableciendo una cierta "duración legal" en la existencia del Ministerio, a través de un procedimiento que protege al Poder ejecutivo mediante la exigencia de que un voto de desconfianza requiera, para ser presentado, el transcurso de un plazo de dos meses desde el último voto de censura, aunque si el voto de censura es presentado por la mitad de los diputados, el plazo de dos meses deja de ser obligatorio (art. 88). No obstante, también se trata de salvaguardar al Ejecutivo mediante la posibilidad de que, si así lo solicitan veinte diputados, se pueda "retrasar" el "ataque" al Gobierno durante cuarenta y ocho horas. En última instancia, un voto de desconfianza o de confianza es reconocido como válido si "recibe al

menos dos quintos de los votos". Una regulación que se explica, en opinión de B. Mirkin-Guetzévitch, "no tanto por el proceso de racionalización del parlamentarismo como por las preocupaciones especiales" de este país<sup>71</sup>.

No obstante, la culminación del proceso de "racionalización del parlamentarismo" se encuentra, en opinión de B. Mirkin-Guetzévitch, en la introducción del referéndum como "pieza del mecanismo constitucional"<sup>72</sup>. Una institución que, sin embargo, tiene reconocida una eficacia limitada en materia presupuestaria. En este sentido, la Constitución alemana de 1919 establece que, en relación al Presupuesto, así como con "las leyes de impuestos y escalas reguladoras de sueldos", según dispone el artículo 73, "únicamente el presidente del Reich puede convocar referéndum"<sup>73</sup>, mientras que en la Constitución de Baviera de 1919 se reconoce la imposibilidad de celebrar referéndums respecto de "las leyes de finanzas y las leyes sobre los impuestos y las contribuciones" (artículo 77.I.1°)<sup>74</sup>.

Asimismo, en la Constitución de Baviera se excluyen de la iniciativa legislativa popular, de modo indirecto, las materias financieras, ya que el artículo 10.I.2 de la Constitución establece que el ejercicio de la misma podrá referirse "al voto, la modificación o derogación de leyes, siempre y cuando no estén excluidas de referéndum"<sup>75</sup>.

Tales innovaciones respecto del parlamentarismo "clásico" —al margen de la consideración antes mencionada de la transformación del "régimen parlamentario" en "régimen de asamblea", como consecuencia de la constitucionalización de la preeminencia del Parlamento—, en opinión de G. Burdeau podrían quedar encuadradas en el ámbito del sistema parlamentario que, aunque "deformado", aún subsistía, por cuanto que "todos los medios que atentan" contra el sistema parlamentario "no se reúnen en la misma Carta"<sup>76</sup>.

En todo caso, los avatares sociales, políticos y económicos presentes durante el período de entreguerras darán lugar a que entre 1926 y 1929 se produzcan una serie de revisiones en numerosas Constituciones europeas adoptadas entre 1918 y 1922, también con una "tendencia general", la de reemplazar la superioridad parlamentaria por la primacía del Ejecutivo<sup>77</sup>, demostrando, como afirma J. Corcuera Atienza, las "insuficiencias" de la "técnica constitucional" como "elemento único" para "resolver las tensiones sociales".

En su opinión, Constituciones "elaboradas por cámaras en que la izquierda es mayoritaria y que están basadas en la centralidad del Parlamento

y la desconfianza al Ejecutivo, son incapaces para atajar la inestabilidad y regular la vida política pocos años después, lo que genera su «transfiguración», coadyuvando a una “crisis del principio de la democracia”, si bien, en su opinión, su aportación no sea tan relevante como la de los “problemas infraestructurales, sociales y políticos” existentes durante este período”<sup>78</sup>.

En efecto, todo un conjunto de circunstancias —entre las que B. Mirkin-Guezévitch subraya la penetración profunda del Estado en la vida social de los países democráticos—, conducen al desarrollo de una tendencia a “reforzar los Ejecutivos”, en tanto que las “cuestiones son importantes y son urgentes” y no pueden ser resueltas “por la vía legislativa”<sup>79</sup>.

Porque, como afirma L. Philip, la Primera Guerra Mundial puede ser considerada como “el punto de partida” de la intervención estatal, pero no como “la causa profunda” del intervencionismo estatal, dado su carácter “accidental” y “pasajer(o)”. Sin embargo, la crisis económica de 1929, afirma, “demostró claramente que si el Estado dejaba jugar a las leyes del liberalismo, se avocaba inevitablemente a la catástrofe”, iniciando un proceso en el que se manifiesta por parte de las instituciones estatales “una voluntad deliberada” de tomar en sus manos los sectores clave de la economía<sup>80</sup>.

Una tendencia al “reforzamiento” del Ejecutivo que podía ser llevada a cabo por métodos “democráticos” o por métodos “dictatoriales”, pero que, en sí misma considerada, en su opinión, no era “una tendencia anti-democrática, ni anti-parlamentaria”. Más aun, para B. Mirkin-Guezévitch, el verdadero “significado político” del parlamentarismo consistía en “un poder ejecutivo fuerte”, aunque “controlable” y, en todo caso, “subordinado a la voluntad del sufragio universal, sin ningún carácter personalista”<sup>81</sup>.

Además, afirmaba, en las democracias contemporáneas donde está establecido el “régimen parlamentario”, no se puede hablar de un “poder personal” del Rey, habiéndose convertido el Gobierno en un “órgano del Legislativo” y éste en un “órgano del pueblo”, cuya única diferencia en su formación derivaba del hecho de que el Legislativo “nace directamente de las elecciones” y el Ejecutivo lo hace “por intermediación de la mayoría parlamentaria”.

En tales circunstancias, la lucha política había resultado profundamente transformada, en tanto que no se fundamenta “en un principio abstracto” de reivindicación del poder frente al Monarca por parte del Parlamento, sino en

lograr en el proceso electoral “la mayoría que permitirá asegurar su Gobierno”. Porque únicamente ganando unas elecciones y formando su Gobierno, un partido puede “desarrollar su programa”<sup>82</sup>.

Porque, a estas alturas, resultaba patente que en la base de la vida política contemporánea se encuentran los “partidos políticos” que, alcanzando el poder y adquiriendo su mayoría parlamentaria, realizan su programa, esencialmente pero no exclusivamente a través de la “vía legislativa”, ya que, junto a ella, el Ejecutivo moderno dispone de otros “medios” para la realización de su programa, como es el caso de “la vía administrativa”, de tal modo que en la actualidad, “un decreto, un reglamento, una ordenanza”, se presentan también como instrumentos de realización del programa gubernamental, en la misma medida que la legislación<sup>83</sup>.

De este modo, “el Gobierno se convierte en el objeto de la lucha electoral”, pues el “verdadero” sentido del parlamentarismo en la democracia contemporánea consiste en la “formación del Ejecutivo”<sup>84</sup> y su “primacía política”, que no “jurídica”, representa la “verdadera realización de las aspiraciones de la democracia”<sup>85</sup>.

En todo caso, tales reformas, a juicio de G. Burdeau, suponían una “desviación” del modelo “clásico” del parlamentarismo, aunque, en su opinión, la preponderancia del Ejecutivo no resulta rechazada por el “régimen parlamentario”, pero siempre que “no sea apoyada por una primacía constitucional”, aunque resultaba posible admitir, incluso, que aun reconociéndose una supremacía constitucional al Poder ejecutivo, las reformas constitucionales no se “desviaban” de los “principios” que definen el “régimen parlamentario”, porque a través de la consagración constitucional de esa “supremacía” se hacía posible que el Ejecutivo pudiera disfrutar de la “indispensable preponderancia política”.

En definitiva, la consagración constitucional de la supremacía del Poder ejecutivo respondía, en su opinión, a la circunstancia de que, a diferencia de Inglaterra, donde las tradiciones parlamentarias son antiguas y la preponderancia política del Ejecutivo no es discutida, en los nuevos Estados el Ejecutivo debía asegurar su preeminencia política a través de medios jurídicos<sup>86</sup>.

De ahí que el “reforzamiento” del Ejecutivo se articulara en los Textos, en opinión de G. Burdeau, a través de la disminución del papel de las

Asambleas mediante la introducción de reformas constitucionales en dos ámbitos fundamentales: 1º. En la "reforma interior del Parlamento", y 2º. En el "debilitamiento de las prerrogativas de las Cámaras".

Respecto de la primera de ellas, una de las causas principales de la ineficacia parlamentaria era la ausencia de una "ponderación", de ahí que "las reformas constitucionales comiencen por elevar la edad del electorado y de la elegibilidad"<sup>87</sup>.

En segundo término, desde la consideración de que "la permanencia del Parlamento" constituía una de las más graves críticas que se podían dirigir contra la organización constitucional de ciertos Estados posteriores a la Guerra, las reformas constitucionales introducían modificaciones respecto a las sesiones del Parlamento —que, en el futuro, serían "relativamente cortas y suficientemente espaciadas"—, entendiéndose que el papel de la Asamblea "es el control, no la dirección"<sup>88</sup>.

En el mismo sentido, frente a la tendencia de las Constituciones inmediatamente posteriores a la Primera Guerra Mundial a adoptar "el sistema de la Cámara única", de manera que, "en el caso de estatuir un Parlamento bicameral, la segunda Cámara no es más que un doble, sin poderes efectivos, de la Cámara de los diputados", la reforma posterior de las Constituciones tiende a "reforzar la autoridad de la segunda Cámara" y, en última instancia, a abandonar "a los ministerios (de) una gran parte de la reglamentación que, a menudo, afecta a cuestiones esenciales", así como a reglamentar la posibilidad de que el Gobierno, contando con una mayoría parlamentaria disciplinada, pueda "votar las medidas indispensables" a través de la iniciativa gubernamental<sup>89</sup>.

De este modo, el "reforzamiento" del Ejecutivo, tal como fue consagrado por las revisiones constitucionales polaca (de 2 de agosto de 1926, así como el proyecto de revisión de 6 de febrero de 1929) y austríaca (de 10 de diciembre de 1929), respondía a una "tendencia general del derecho público europeo central y oriental" e, incluso, señalaba G. Burdeau, "es también una necesidad que los autores de la constitución europea más reciente, la constitución española, han debido tener en cuenta"<sup>90</sup>.

Precisamente analizando estas dos revisiones constitucionales, afirmaba B. Mirkiné-Guetzévitch que presentaban "tendencias generales comunes" a todas las realizadas en los países de la Europa central y oriental, pero sobre todo la de "transformar la primacía del Poder legislativo reemplazándola por

un reforzamiento del Ejecutivo", ya que el "problema primordial" del "nuevo" Derecho constitucional era el problema de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo en las democracias modernas.

En concreto, la revisión austríaca de 1929, afirmaba, se realizó en una atmósfera de amenaza de guerra civil y su base fundamental residía en la modificación de las competencias atribuidas a los poderes y de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo.

El Presidente de la Federación pasa a ser elegido por el pueblo, nombra al Canciller, y a su propuesta, a los otros miembros del Gobierno. Además, el Presidente tiene derecho a disolver el Parlamento, convocando nuevas elecciones, y a dictar "reglamentos de necesidad", sometidos a la aprobación de la "Comisión Principal". Por otra parte, modificaba sustancialmente los poderes del Parlamento sobre el Presupuesto. Pero, sobre todo, reforzaba al Ejecutivo<sup>91</sup>.

Por su parte, la revisión de la Constitución polaca de 1921, iniciada a través de la Ley constitucional de 1926, se desarrolló bajo una tendencia a la ampliación de los poderes del Presidente de la República y la introducción de limitaciones efectivas a los derechos del Parlamento, tanto en el terreno legislativo como en el presupuestario.

Sobre todo, otorgaba al Presidente el derecho a disolver la Dieta, a propuesta del Consejo de Ministros, y, además, la posibilidad de dictar reglamentos con fuerza de ley. De otra parte, limitaba los derechos del Parlamento, convirtiendo al Ejecutivo en elemento fundamental y determinante de la vida política polaca.

En especial, esta revisión constitucional polaca, desarrollada como consecuencia de las elecciones de 1930, resultaba "interesante" para el autor, porque "muestra claramente cómo la búsqueda de la primacía del Ejecutivo puede llevar al establecimiento de un poder personal, que va más allá del marco de un Derecho Público democrático, algo que no ocurre en el caso de Austria". En su opinión, al introducir elementos propios del "principio monárquico", el régimen polaco se asemejaba al "régimen dictatorial autoritario" existente en Italia, que, del mismo modo que ocurría en la Rusia soviética, "niega los principios democráticos"<sup>92</sup>.

Ambas revisiones constitucionales, junto a otras desarrolladas en estos años<sup>93</sup>, se incluyen en lo que denomina J. Corcuera Atienza como "expansión de fórmulas más o menos cesaristas", originadas tanto en "los problemas para

trasladar a una República un tipo de gobierno nacido en la Monarquía” como en “la dificultad para que el Presidente de las nuevas Repúblicas goce de prestigio equiparable al del Monarca”, lo que parecía “explicar” la “tendencia a reforzar la posición constitucional del Presidente, en no pocos casos definido por encima de la propia Constitución”, en un contexto en que “la multiplicación, proliferación y falta de disciplina de los partidos políticos” concluía “en ocasiones con su eliminación o restricción de sus funciones”<sup>94</sup>.

En tales situaciones, cuando, además, no existe “madurez democrática”, el “régimen parlamentario” se acerca cada vez más hacia fórmulas “convencionales”, de manera que “el parlamentarismo es impotente para sobrevivir en países nuevos, sin educación política y con unas sociedades cada vez más polarizadas”, dando lugar a “régimenes que, a diferencia de los fascistas, no incorporan una concepción del mundo y ningún tipo de metafísica”, sino, tan sólo, “«toda la simplicidad y brutalidad elemental que caracterizan el cesarismo»”<sup>95</sup>. Algo diferente, en su opinión, a lo que ocurre en países “que habían mantenido un parlamentarismo básicamente respetuoso con el equilibrio de poderes”, como Checoslovaquia o Finlandia, donde se afianza “la primacía del Ejecutivo”, bien “por transformación de la práctica política” —Checoslovaquia— o bien “por reforma legislativa”, como ocurre en Finlandia con la Ley de 13 de enero de 1928<sup>96</sup>.

Resulta lógico, por tanto, que B. Mirkine-Guetzévitch se plantee la necesidad de diferenciar entre aquellas “medidas”, introducidas en la revisiones constitucionales, que han llevado a la “reintroducción del principio monárquico en la nueva Europa”, y las “medidas” que, en tales revisiones constitucionales, suponen la afirmación de “un poder fuerte en la democracia”, lo que, en última instancia, planteaba el problema de la “primacía política (y no constitucional) del Ejecutivo”<sup>97</sup>.

Una primacía basada en el sufragio universal y que es la “verdadera expresión del parlamentarismo democrático”, porque en “una democracia actual, moderna, el sentido verdadero del régimen democrático exige el reforzamiento del Ejecutivo”, lo que lo convierte en un poder “mucho más fuerte y más poderoso” que el de los antiguos Reyes, en tanto que tiene como “vías de actuación” tanto la “acción legislativa” como la “vía administrativa” y las “simples decisiones del Gobierno desde el punto de vista político”<sup>98</sup>.

Por ello subrayaba claramente las diferencias “esenciales” entre ese Poder ejecutivo “moderno” y el Ejecutivo del siglo XIX, tanto por sus

“orígenes” —aquél, basado en el sufragio universal—, como por su carácter político —aquél, controlado por la mayoría, es decir, sometido al control jurídico y político de la nación—, como por la “penetración profunda en la vida social” que tiene el Ejecutivo actual, así como por su “control por el Parlamento” —a través de los votos de confianza y desconfianza— e, incluso, por el control que la prensa desarrolla sobre el mismo —como “factor político independiente”<sup>99</sup>—.

Sin embargo, si el “reforzamiento” del Ejecutivo conducía a la “primacía constitucional del Ejecutivo”, en opinión de B. Mirkine-Guetzévitch “estamos en presencia del sistema específico de poder personal y soberano”, susceptible de ser comparado con la teoría del “principio monárquico”, sobre la que descansa “toda dictadura”. Esta “resurrección” del “principio monárquico” en Europa no era, en su opinión, “fruto de la casualidad”, sino que, por el contrario, en determinados países europeos encontraba “la base psicológica y social” necesaria que conduce a que no exista tras el Parlamento “un control poderoso de la opinión pública”, y a que el elector “devenga indiferente” ante el destino político de su país, de tal modo que la “lucha de partidos” no consiste en una “lucha de principios” sino en una “lucha de personas”.

Todas estas circunstancias expresaban, en última instancia, la “crisis” que en tales países sufría la democracia, que, a través de la ruptura de los fundamentos de la “concepción democrática del Estado”, conducía al establecimiento de un “poder personal” del Jefe del Gobierno<sup>100</sup>. Un “poder personal” que constituía, en su opinión, el “elemento esencial” de la doctrina fascista, pues “toda dictadura tiende a dar un carácter personal al poder”<sup>101</sup>.

Así se demuestra, en opinión de M. J. Barthélemy, a través de los hechos antes que de las doctrinas, pues, en su opinión, del mismo modo que Bismarck afirmaba “yo actúo (...) y ya encontraré a algún profesor de derecho internacional para justificar mis actos”, Mussolini “ha actuado” y el “profesor Rocco, que fue su ministro de justicia, ha sido también su doctrinario”. Este último desarrolló en su obra “La transformación del Estado” (1927), una exposición de las “concepciones constitucionales, filosóficas y sociales” que se encuentran en la base de la organización fascista, de entre las que, en opinión del M. J. Barthélemy, cabe subrayar la afirmación de que “el fascismo restituye al Estado el pleno ejercicio de su soberanía, es decir, reafirma al poder ejecutivo”. Porque el Poder ejecutivo



es "la expresión más adecuada del Estado, el órgano esencial y supremo de su acción"<sup>102</sup>.

De este modo, B. Mirkine-Guetzévitch consideraba que el Ejecutivo "moderno", democrático, debe ser "fuerte" sólo si se fundamenta en el sufragio universal y en la opinión pública, pues de este modo no supone la "fuerza material" del Ejecutivo dictatorial, sino "la fuerza que está al servicio del país, al servicio de los intereses democráticos"<sup>103</sup>. Esta "supremacía política" del Ejecutivo se producía, con total independencia de que los Textos Constitucionales consagraran la completa subordinación del Gobierno al Parlamento, en tanto que las exigencias a las que debía hacer frente cotidianamente el Estado exigían una "iniciativa rápida, espontánea, sin control previo por parte de una asamblea numerosa y lenta en su actuación"<sup>104</sup>.

De ahí que el Ejecutivo en el "régimen parlamentario" debiera tener, para B. Mirkine-Guetzévitch, como ocurre en Inglaterra, el monopolio de la iniciativa legislativa y presupuestaria, pues "contrariamente a las viejas teorías librescas nacidas al albor del constitucionalismo monárquico", en el parlamentarismo moderno es el Ejecutivo el que "legisla *políticamente*", en tanto que para preparar una ley son precisos especialistas y, en este sentido, es preciso recurrir al aparato gubernamental.

La actividad políticamente legislativa del Ejecutivo resultaba, desde esta perspectiva, el elemento definidor del "régimen parlamentario", de tal modo que la definición del parlamentarismo como responsabilidad política del Gabinete suponía tomar "el efecto por la causa", en tanto que los Ministros son responsables "porque la mayoría debe gobernar" y, de este modo, es el principio de la voluntad de la mayoría el que obliga al Gabinete "a ser «responsable»", es decir a dimitir cuando la mayoría así lo quiera.

Asimismo, en su opinión, la primacía política del Ejecutivo permitía también resolver el problema de los decretos-leyes y de los plenos poderes, instrumentos que en el siglo XIX, cuando el "régimen parlamentario" era aplicado por las Monarquías constitucionales, constituían un arma del poder del Rey contra el pueblo, pero que, en el parlamentarismo democrático, donde no existe oposición sino colaboración entre Ejecutivo y Legislativo, y donde el Ejecutivo surge de las elecciones populares, resultan radicalmente transformados, por cuanto, desde el punto de vista político, una ley propuesta

por el Gobierno y aprobada posteriormente por el Parlamento, no se diferencia de una norma legislativa "preparada directamente por el ministerio en virtud de los plenos poderes"<sup>105</sup>.

En definitiva, el resultado es, una vez más, el de un "parlamentarismo racionalizado" que trata, como problema central, de reglamentar la estabilidad gubernamental y que fue adoptado en las Constituciones de Francia, Italia y Alemania Federal, inmediatamente después de finalizada la Segunda Guerra Mundial, pese a que había fracasado en el período de entreguerras en su intento por conseguir un ejecutivo democrático fuerte y estable<sup>106</sup>. Este "parlamentarismo racionalizado", afirma B. Mirkine-Guetzévitch, se encuentra mucho más próximo de lo que se piensa al "parlamentarismo inglés". De hecho, en su opinión, "los autores de las nuevas constituciones de la época 1919-1922 han querido, racionalizando el poder, introducir la práctica inglesa en el derecho escrito"<sup>107</sup>.

La diferencia entre los Textos Constitucionales que recogen el "régimen parlamentario" con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial y los correspondientes al período entre 1919 y 1931 radicaba, a su juicio, en que aquéllos "aplican las reglas de la racionalización", mientras que en los textos de los años de entreguerras quedaban en "letra muerta"<sup>108</sup>, aunque en algún caso, como ocurre, afirma, con las disposiciones contenidas en la Ley Fundamental de Bonn, en su opinión se exageran los elementos de racionalización, "hasta el punto de llevar a la negación misma del régimen para cuya estabilización han sido introducidos"<sup>109</sup>.

Porque, a su juicio, el procedimiento previsto en el artículo 68 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949 no sólo permite la formación de "gobiernos minoritarios", sino que, eventualmente, a través del "estado de necesidad legislativa" al que remite el Texto Constitucional en relación con este precepto (art. 81), "permitiría a un Gobierno que no se apoyara en la mayoría, legislar contra la voluntad del Parlamento"<sup>110</sup>.

En este sentido, B. Mirkine-Guetzévitch consideraba que en 1944 comienza una "reconquista democrática", y aunque las "ideas políticas dominantes" no eran las mismas que en 1918, sin embargo —y este, en su opinión, es el punto importante de la historia constitucional de la Europa contemporánea—, las Asambleas constituyentes de 1946 y 1947 se inspiraban a menudo "en las fórmulas y en la técnica de las Constituciones de entre las dos guerras"<sup>111</sup>.

## b) La "racionalización" del "procedimiento presupuestario" en las Constituciones de entreguerras

Desde tales premisas, el reconocimiento del "principio de legalidad presupuestaria" en las Constituciones de entreguerras responde a criterios de importante concreción y detalle, poniendo de manifiesto, además, un gran perfeccionamiento de la técnica jurídica presupuestaria.

La competencia del Legislativo en materia presupuestaria es ampliamente reconocida en los Textos Constitucionales y, en este sentido, el artículo 85 de la Constitución de Weimar establecía que el Presupuesto será "aprobado por una ley antes del comienzo de los ejercicios". Una competencia que adquiere particular importancia, habida cuenta de que el propio Texto Constitucional establecía que "los proyectos de ley serán presentados por el Gobierno del Reich o por los miembros del Reichstag", afirmando, además, que "las leyes del Reich son aprobadas por el Reichstag" (art. 68)<sup>112</sup>.

En clara correspondencia con el fortalecimiento de las Cámaras bajas, a la que se ha hecho referencia en páginas anteriores, el artículo 85 de la Constitución facultaba al Reichstag para que pudiera "aumentar los créditos aportados en el proyecto del presupuesto" o "añadir nuevos", con "el consentimiento del Reichsrat", que, según disponía el propio precepto, podía ser "suplido por los medios que expresa el artículo 74" (donde se contemplaba la superación por el Reichstag, "por mayoría de dos tercios", del veto interpuesto por el Reichsrat a los proyectos de ley aprobados por el Reichstag)<sup>113</sup>.

Con mayor detalle, la Constitución de Baviera de 1919, en el marco de la Sección VI ("Dieta"), reconocía como competencias propias de la Cámara, además de la genérica competencia legislativa -ejercida "de acuerdo con las disposiciones constitucionales", según afirmaba el artículo 48 del Texto Constitucional-, la de "establecer el Presupuesto, cuyo proyecto le será presentado anualmente por el Consejo de Ministros", así como la aprobación "de la Cuenta del Estado, que le presentará todos los años el Ministerio en unión de un estado sobre la situación de la Hacienda y la Deuda" (artículo 49)<sup>114</sup>.

Sin embargo, la aprobación de la Ley del Presupuesto suponía, generalmente, limitaciones al Legislativo, por cuanto, como afirmaba el

artículo 81 de la Constitución de Baviera, "los acuerdos del Landtag que entrañan un aumento de los gastos del Presupuesto o implantación de nuevos gastos, serán objeto de una nueva deliberación del Landtag, a instancia del Consejo de Ministros", permaneciendo vigente "la primera resolución" en el caso de que, "al ser votada de nuevo", sea confirmada "por dos tercios al menos de los miembros presentes"<sup>115</sup>.

Esta limitación se contemplaba, aunque en otro sentido, por la Constitución prusiana de 1920, según la previsión contenida en su artículo 66, en virtud de la cual "los acuerdos del Landtag que autoricen gastos no consignados en los Presupuestos o que hayan de producir más adelante este mismo resultado, habrán de especificar al propio tiempo con qué ingresos ha de hacerse frente a tales gastos"<sup>116</sup>.

Asimismo, se regulaba de manera explícita la intervención del Poder ejecutivo en materia presupuestaria, llegando incluso a afirmar el artículo 61, 1º de la Constitución de Baviera que "la Administración del Estado se llevará a cabo con arreglo a la Constitución, a las leyes y al Presupuesto"<sup>117</sup>. La intervención del Gobierno en relación al Presupuesto se concretaba en el apartado 10 del artículo 61 de la Constitución mediante la previsión de que "Cada Ministerio proyecta el Presupuesto de su ramo y es responsable de su ejecución", correspondiendo al "ministerio de finanzas" el establecimiento del "Presupuesto general" y la supervisión de "su ejecución" (apartado 11)<sup>118</sup>.

Por su parte, el artículo 51 de la Constitución de Austria de 1920 contemplaba de modo expreso que "el Gobierno federal deberá presentar al Consejo Nacional, ocho semanas como mínimo antes de expirar un ejercicio financiero, un proyecto de Presupuesto de ingresos y gastos de la Federación para el año económico siguiente"<sup>119</sup>.

Pero, además, suele ser común afirmar el principio de unidad y de universalidad del Presupuesto, a través de disposiciones como las contenidas en los apartados 1 y 2º del artículo 85 de la Constitución alemana de Weimar, según el cual "Todos los ingresos y gastos del Reich han de ser previstos y fijados para cada año económico en el Presupuesto. Este será aprobado por una ley antes de comenzar el año económico"<sup>120</sup>, regulando detalladamente las posibles excepciones a tales principios, como es el caso de la Constitución de Baviera, cuyo artículo 79 reconocía la posibilidad de que "por virtud de una disposición legislativa, o con aprobación del Landtag, se constituyan fondos especiales (Fonds) que tengan administración y contabilidad aparte",

si bien de tales fondos, "se dará cuenta especial, juntamente con el Presupuesto, en punto a capital, ingresos y gastos"<sup>121</sup>.

En el mismo sentido, aunque el principio de anualidad presupuestaria es afirmado expresamente por los Textos Constitucionales, también resulta una característica común el reconocimiento constitucional de excepciones al mismo, como es el caso del artículo 85, 3º del Texto Constitucional de Weimar, donde se afirmaba, además de lo señalado anteriormente, que "los gastos se autorizarán ordinariamente por un año, pero en casos especiales se podrán autorizar por mayor plazo. No caben, por lo demás, en la ley de Presupuestos disposiciones cuya vigencia rebase la del ejercicio económico o que no se refieran a los ingresos y gastos del Reich y a la administración de ellos"<sup>122</sup>.

Como se puede comprobar en el último inciso del apartado 3º del artículo 85 de la Constitución de Weimar, los Textos Constitucionales también reconocen ciertas limitaciones al contenido de la Ley de Presupuestos, no sólo de carácter temporal sino también materiales, como es el caso, asimismo, del artículo 63.3 de la Constitución prusiana, al establecer que "los gastos se votan en principio para un año, pero en casos especiales pueden votarse para más tiempo. Al margen de estos casos, se prohíbe incluir en la Ley de Presupuestos disposiciones que tengan una vigencia mayor que el ejercicio económico o que no tengan relación con los ingresos y gastos del Estado y su administración"<sup>123</sup>.

No obstante, la Constitución de Baviera no establecía condicionamientos de esta naturaleza respecto del contenido de la Ley de Presupuestos, limitándose a establecer, en su artículo 79.3, que "los gastos que sean precisos para el cumplimiento de obligaciones legales, o que se basen en obligaciones del Estado jurídicamente exigibles, y los gastos necesarios, permanentes por su objeto, y reconocidos como tales por el Landtag, deben ser incluidos en el Presupuesto y servir de base al cálculo de los ingresos"<sup>124</sup>.

Por lo demás, el proceso de "racionalización" del poder político que caracteriza a las Constituciones de entreguerras se manifiesta, asimismo, en la previsión expresa por los Textos Constitucionales de los efectos derivados de la no aprobación de la Ley de Presupuestos al inicio del ejercicio presupuestario correspondiente, reconociendo al Poder ejecutivo un ámbito de independencia respecto del Parlamento.

Así, la Constitución de Baviera establecía, para este supuesto, que "si el Presupuesto no queda aprobado en su totalidad dentro de plazo hábil", el Consejo de Ministros acordará "un Presupuesto provisional que sirva de base para regir la administración económica hasta que se apruebe el Presupuesto definitivo". En el Presupuesto provisional "se incluirán los gastos respecto a los cuales haya recaído ya en la legislatura aprobación definitiva, y además, y con relación a las partes aún no aprobadas, todos los gastos legalmente necesarios y todos los gastos necesarios reconocidos como permanentes" (art. 80.2)<sup>125</sup>.

Pero, además, según afirmaba el apartado 3º del artículo 80 de la Constitución, en este caso "podrán continuarse recaudando, en virtud de Ordenanzas fiscales transitorias, dictadas por el Consejo de Ministros, los impuestos que se venían cobrando, más los recargos que sean indispensables para cubrir la suma de los gastos fijados en el Presupuesto provisional"<sup>126</sup>. De este modo, a través del "Presupuesto provisional", establecido unilateralmente por el Gobierno, éste podía seguir realizando las operaciones financieras fundamentales del Estado.

En todo caso, habida cuenta de las circunstancias que se plantearon en el "conflicto constitucional" prusiano desarrollado entre 1862 y 1866, a las que se ha hecho referencia anteriormente, la regulación más detallada de las consecuencias derivadas de la no aprobación de la Ley de Presupuestos corresponde a la Constitución prusiana que, a este respecto, determinaba, en el artículo 64, que la no aprobación del Presupuesto correspondiente antes de la finalización del ejercicio precedente, supondría la autorización al Consejo de Ministros, hasta el momento de la entrada en vigor del nuevo Presupuesto:

1º. Para realizar "todos los gastos" que se necesiten: a) para el mantenimiento de las instituciones legalmente existentes y la ejecución de las medidas legalmente adoptadas; b) a fin de cumplir las obligaciones del Estado fundadas con arreglo a derecho; y c) para proseguir las construcciones, compras y demás prestaciones para las cuales otorgó ya créditos el Presupuesto de un año anterior, así como para continuar concediendo, bajo igual reserva, auxilios para construcciones, compras y otras prestaciones;

2º. Para "emitir por trimestres bonos del Tesoro", hasta una cuarta parte del total del importe del Presupuesto precedente, siempre que con el producto de los ingresos por impuestos, contribuciones y demás recursos basados en

leyes especiales, no baste para hacer frente a los gastos expresados en el apartado 1º<sup>127</sup>.

Esta regulación constitucional del Presupuesto se inspira, en opinión de R. Redslob, en el concepto de Presupuesto como una simple "previsión", un "cálculo previo que se impone a una correcta administración", propio de los Estados alemanes y de la Constitución del Imperio alemán anteriores a la Guerra. Pero no lleva aparejada, como ocurre en Francia, una "autorización" al Gobierno para realizar los gastos contenidos en él, es decir, carece de un significado de "acto jurídico", sin el cual el Gobierno no puede realizar, conforme a derecho, ningún gasto ni ingreso público. Porque en Francia, afirmaba, no basta con que un impuesto "sea establecido por la ley", ni tampoco que "un gasto sea necesario para cumplir con una obligación jurídica", como es el pago de los sueldos de los funcionarios del Estado, sino que era preciso, además, que el Presupuesto "otorgue al Gobierno un poder expreso".

Asimismo, en opinión de R. Redslob, el concepto de Presupuesto que recogía la Constitución prusiana no podía expresar "más claramente" que el Ejecutivo mantiene una "libre apreciación", pues, según disponía el artículo 67 de la Constitución<sup>128</sup>, si rebasa las previsiones presupuestarias "no violará una norma constitucional", no tendrá más que "explicarse" ante el Parlamento para convencerlo de la "oportunidad" de la medida adoptada.

Esta concepción del Presupuesto incide de manera importante en la relación entre los poderes, pues si el Gobierno puede "continuar su administración sin Presupuesto", el rechazo de éste no constituye, como en Francia, un arma para el Parlamento. De este modo, el Gobierno prusiano que entrara en conflicto con el Parlamento no habría de dimitir como consecuencia de un "voto hostil", lo que "sería inconstitucional", y si el Parlamento, a modo de "represalia", le rechazaba el Presupuesto, el Gobierno no quedaría situado ante una "segunda ilegalidad", más grave aun, pues no tendría la necesidad de dar "un golpe de Estado financiero", al poder utilizar los medios necesarios para continuar su administración, aunque sea "ilícita en sí misma"<sup>129</sup>.

En cualquier caso, no es posible encontrar en los Textos Constitucionales inmediatamente posteriores a la I Guerra Mundial, vestigios de las construcciones dualistas del concepto de ley como las que han sido examinadas en páginas anteriores. Por el contrario, en ninguna de las

constituciones de la inmediata posguerra se cuestiona que el Presupuesto deba ser aprobado por medio de una ley.

Sin embargo, en el marco de la tendencia a "racionalizar" el parlamentarismo, en cuyo ámbito, según se ha mencionado, se establecen en los Textos Constitucionales procedimientos concretos para la exigencia de responsabilidad política al Gobierno (voto de confianza y de censura), el significado del Presupuesto en el marco de un parlamentarismo "racionalizado" resulta indudablemente transformado, en el sentido de que, dada la existencia de tales procedimientos específicos para la exigencia de responsabilidad política al Gobierno, el rechazo del Parlamento al Presupuesto presentado por aquél no puede ser considerado como un voto de censura al Gobierno.

Como manifestación extrema de la modificación sustancial que sufre el significado político del Presupuesto en el marco del "parlamentarismo racionalizado", la Constitución española de 1931 vendrá a reconocer la diferenciación entre el Presupuesto y la Ley de Presupuestos, culminando, de este modo, la tendencia general de las constituciones de este período.

Precisamente la intención de fortalecer la posición de las Asambleas legislativas, desarrollada inicialmente por las Constituciones de este período se aprecia con mayor claridad en la ampliación de las competencias parlamentarias que tales Textos Constitucionales contemplaban en relación con la gestión presupuestaria. Así, el artículo 67 de la Constitución prusiana establecía que "cuando se rebase el crédito presupuestario o se efectúen gastos extra-presupuestarios se necesitará la ratificación ulterior del Landtag, que deberá solicitarse en el curso del ejercicio financiero siguiente", correspondiendo, en todo caso, la aprobación de los "suplementos de crédito y los créditos extraordinarios" al Ministro de Hacienda, que únicamente podría hacer uso de esta facultad "en caso de necesidad imprevista e ineludible"<sup>130</sup>. También el artículo 84.1 de la Constitución de Baviera establecía que "todos los años, al terminar el ejercicio económico, se rendirá al Landtag la cuenta de todos los ingresos y gastos del Estado. La cuenta expresará, en resumen, la ejecución del Presupuesto y habrá de concordar exactamente con su detalle"<sup>131</sup>.

Esta intervención parlamentaria respecto de la gestión y ejecución presupuestaria se regulaba, en la mayoría de los casos, de un modo indirecto, a través de la existencia de un organismo específico denominado "Cámara o

Tribunal de Cuentas” (Constitución de Baviera, artículo 84<sup>132</sup>, Constitución de Austria, artículo 121<sup>133</sup>), “Tribunal Supremo de Cuentas” (Constitución de Prusia, art. 68<sup>134</sup>, Constitución de Polonia, artículo 9<sup>135</sup>), etc.

La intervención controladora de tales órganos tenía como finalidad última permitir un pronunciamiento del Parlamento respecto de la gestión y ejecución presupuestaria desarrollada por el Gobierno, regulando, a tal efecto, distintos procedimientos.

En este sentido, cabe destacar la intervención previa del Gobierno, prevista en la Constitución de Baviera, respecto al conocimiento de las conclusiones elaboradas por la Cámara de Cuentas, en tanto que, según disponía el artículo 84 de la Constitución, “todos los años”, al término del ejercicio económico, “se rendirá al Landtag la cuenta de todos los ingresos y gastos del Estado<sup>136</sup>. La Cuenta expresará, en resumen, la ejecución del Presupuesto y habrá de concordar exactamente con su detalle”. El Tribunal de Cuentas debería “contrastar” estas cuentas y, una vez terminado su examen, “indicará, anualmente, y en una Memoria dirigida al Ministerio, hasta qué punto se ha desviado la ejecución del Presupuesto de los acuerdos del Landtag”. El Consejo de Ministros debería presentar “todos los años dicha Memoria al Landtag, acompañada de los justificantes de la liquidación”. Con base en tales documentos, el artículo 85 de la Constitución establecía que el Landtag decidiría “si procede dar descargo al Ministerio”<sup>137</sup>.

Por su parte, el “Tribunal Supremo de Cuentas” previsto en la Constitución prusiana “examina y falla las cuentas relativas al Presupuesto”, estableciéndose, además, que “la cuenta general correspondiente al Presupuesto de cada año, así como un resumen de la situación de la Deuda pública, se someterán al Landtag, con las observaciones formuladas por el Tribunal Supremo de Cuentas, para descargo del Ministro de Hacienda” (art. 68)<sup>138</sup>.

Asimismo, el artículo 9 de la Constitución de la República de Polonia, según el texto inicial aprobado en 1921, establecía que el Tribunal Supremo de Cuentas, “constituido con arreglo a los principios de Tribunal colegiado y de independencia de sus Jueces y Magistrados, y cuyos miembros no podrán ser destituidos sino en virtud de una decisión de la Dieta tomada por mayoría de tres quintos de votos, está llamado a inspeccionar toda la gestión económica del Estado, a examinar la liquidación de sus cuentas y a someter anualmente una Memoria a la Dieta pidiendo que se conceda o se niegue al Gobierno su aprobación”, remitiendo a una ley la regulación de los detalles

de organización de este Tribunal. En todo caso, el citado precepto afirmaba que el Presidente del Tribunal Supremo de Cuentas “posee la categoría de Ministro”, aunque ello no implicaba que tuviera que formar parte del Consejo de Ministros, pero “es responsable ante la Dieta del ejercicio de sus funciones así como de las de sus subalternos”<sup>139</sup>.

La intervención del Tribunal Supremo de Cuentas prevista en la Constitución polaca de 1921 no excluía, sin embargo, que, en virtud de lo establecido en su artículo 7, el Gobierno debiera someter “todos los años a la aprobación del Parlamento las cuentas del Estado”<sup>140</sup>.

Con un carácter más amplio, el artículo 121 de la Constitución austríaca establecía que el Tribunal de Cuentas estaba llamado a examinar “la situación de la Administración económica federal, así como la de aquellas fundaciones, dotaciones e instituciones administradas por órganos de la Federación”, e, incluso, “podrá encomendársele que revise la situación de las empresas en que se encuentre financieramente interesada la Federación misma”. Con este posible contenido, el Tribunal de Cuentas “formará la cuenta general de la Federación y la presentará al Consejo Nacional”.

No obstante, destaca también en este Texto Constitucional la precisa regulación que contiene respecto de la posición de este órgano, así como el nombramiento y status de sus miembros. En concreto, el artículo 122 establecía que el Tribunal de Cuentas “dependerá directamente del Consejo Nacional” y se compondría “de un Presidente y de los funcionarios y elementos auxiliares indispensables”. El Presidente del Tribunal de Cuentas sería elegido por el Consejo Nacional, “a propuesta de la Comisión Principal del mismo”, de manera que “no podrá pertenecer a ninguna Asamblea representativa general, ni haber sido miembro en los cinco últimos años del Gobierno federal o de un Gobierno del País”<sup>141</sup>.

Por su parte, el artículo 123 de la Constitución austríaca disponía que el Presidente del Tribunal de Cuentas “estará equiparado a los miembros del Gobierno federal para los efectos de la responsabilidad”, pudiendo “ser destituido por acuerdo del Consejo Nacional”<sup>142</sup>.

De cualquier modo, la regulación del Presupuesto en las Constituciones inmediatamente posteriores a la Guerra no parece traducir de una manera visible la preponderancia de las Asambleas en materia presupuestaria. Ciertamente los constituyentes europeos realizan un importante esfuerzo por “racionalizar” los aspectos más importantes del Presupuesto pero, atendiendo

a la posición que reconocen al Ejecutivo en relación con la elaboración del documento presupuestario y, especialmente, al ámbito de las facultades que se le asignan para los supuestos de no aprobación de la Ley de Presupuestos y para la realización de gastos extrapresupuestarios, no es posible encontrar en relación al Presupuesto una “desviación” o “alejamiento” de tipo “asambleario” respecto del “régimen parlamentario”, en el sentido en que se ha puesto de manifiesto respecto de otros aspectos regulados por tales Constituciones.

De ahí que, al margen de las previsiones expresas de los Textos Constitucionales, bien a través de las reformas constitucionales que tienden a reforzar el papel de los ejecutivos o bien por la simple vía de hecho, se ha de subrayar, como afirma E. Giraud, que la superación de las “crisis económicas, financieras y políticas”, desarrolladas en la Europa de entreguerras, provocaron un “nuevo recurso al método de los decretos-leyes”.

Así, en Francia, una Ley de 22 de marzo de 1924 y el artículo 36 de la Ley de Finanzas de 28 de febrero de 1934, reconocen al Gobierno el poder para adoptar medidas económicas por decreto, “modificando, si fuera preciso, las leyes en vigor”, y la Ley de 6 de julio de 1934 “determina de un modo más general los principios de una reforma fiscal”, reconociendo al Gobierno la facultad de realizarla por Decreto (artículos 1, 13 y 14)<sup>143</sup>, mientras que la Ley de 29 de junio de 1937 autoriza al Gobierno para adoptar por Decreto “todas las medidas tendentes a asegurar la represión de los atentados al crédito del Estado, la lucha contra la especulación, la dirección económica, el control de los precios, el equilibrio del presupuesto y de la tesorería...”.

Tales facultades también fueron reconocidas al Gobierno en Bélgica, a través de la Ley de 16 de julio de 1926, adoptada “con el fin de lograr el aumento financiero del país y la preparación de la estabilidad monetaria”, que atribuía al poder reglamentario una serie de ámbitos (préstamos, divisas extranjeras, impuestos, etc.), y por la Ley de 17 de mayo de 1933, por la que se asignaba al Gobierno la competencia para “adoptar ciertas medidas tendentes a la recuperación financiera y a la realización del equilibrio presupuestario”, inspirada en la misma concepción.

Asimismo, en Alemania, la Ley de 15 de agosto de 1919, seguida de dos leyes idénticas, votadas el 3 de agosto de 1920 y el 6 de febrero de 1921, concedían al Gobierno “el derecho de adoptar las medidas necesarias para

regular el paso de la economía de guerra a la economía de paz” y, posteriormente, el 13 de octubre de 1923, Stresemann obtiene “una ley de plenos poderes autorizándole a adoptar las medidas necesarias y urgentes en el ámbito financiero, económico y social”.

En Italia, tras la expiración de la Ley de plenos poderes, el Gobierno aprobó “numerosas centenas de Decretos-leyes durante los años 1921 y 1922”, mientras que en Polonia, una Ley de enero de 1924 y otra de 31 de julio de 1924 otorgaron al Presidente de la República “plenos poderes en materia financiera y económica”<sup>144</sup>.

De este modo, incluso manteniendo intactas las competencias legislativas tradicionales, la posibilidad de que el Poder ejecutivo disponga de los instrumentos normativos con fuerza de ley (Decretos-leyes) —y, más concretamente, su utilización para la realización de los gastos públicos por encima o al margen de los previstos en la Ley de Presupuestos—, permite al Gobierno contar con un nuevo instrumento de dirección de su política económica y financiera.

En todo caso, en el contexto al que se hacía referencia en páginas anteriores, las reformas de las Constituciones al final del período de entreguerras, “transformando la primacía del poder legislativo que se establecía en el texto primitivo de la Constitución a través de su reemplazo por un reforzamiento del Ejecutivo”, se traducen también en una limitación de las competencias parlamentarias en el ámbito legislativo y presupuestario.

En este sentido, señalaba B. Mirkine-Guetzévitch que el parlamentarismo austríaco establecido por la Constitución de 1920, en el marco de la “*racionalización del poder*”, vino a ser “destruido” por la grave crisis financiera, cuya superación pasaba por la adopción de las medidas indispensables “a fin de dar al gobierno plenos poderes durante dos años” (Ley constitucional de 26 de noviembre de 1922)<sup>145</sup>.

Además, con la reforma constitucional de 1929, como se recogía en páginas anteriores, el Presidente de la Federación tenía reconocido “el derecho de dictar reglamentos de necesidad”, disponiendo a tal efecto el artículo 18.3 que “si, para evitar a la colectividad un daño manifiesto e irreparable”, fuera precisa la adopción inmediata de medidas para las cuales “la constitución exige una decisión del Consejo Nacional, en un momento en que éste no está reunido, ni puede reunirse en tiempo útil o está impedido para ejercer su actividad por una causa de fuerza mayor, el Presidente de la

Federación, a propuesta del Gobierno federal, bajo su propia responsabilidad y la del Gobierno, puede adoptar estas medidas por ordenanzas provisionales modificando las leyes”<sup>146</sup>. Ello pese a que, en todo caso, el derecho de dictar reglamentos de necesidad se encontraba limitado, entre otros aspectos, por la imposibilidad de contradecir la Constitución o crear cargas financieras permanentes (art. 18.5)<sup>147</sup>.

En tal sentido, con una regulación ciertamente detallada, el artículo 18.5 de la Ley Constitucional Federal de 7 de diciembre de 1929, que reformaba la Constitución austríaca de 1920, disponía que “los decretos señalados en el apartado 3 no pueden aportar modificaciones a las disposiciones de las leyes constitucionales federales; no pueden tener por objeto ni la imposición de una carga financiera permanente a la Federación, ni la imposición de una carga financiera a los países, a los distritos o concejos, ni la creación de obligaciones financieras para los ciudadanos de la Federación, ni una enajenación del dominio del Estado, ni medidas concernientes a las cuestiones aludidas en el artículo 19, ni, en fin, las medidas relativas al derecho de coalición o a la protección de los inquilinos”<sup>148</sup>.

Por ello, afirmaba G. Burdeau que algunas de aquellas reformas constitucionales implicaban una “restricción de la competencia legislativa” de los Parlamentos, subrayando, precisamente, a este respecto, la limitación polaca de los “derechos presupuestarios del Parlamento”, en tanto que “el voto de la ley del presupuesto” constituye “en manos de la asamblea un arma susceptible de ser dirigida contra el gobierno, dado que el rechazo del voto de los créditos le conduce a la inacción”.

En efecto, la Ley Constitucional de 2 de agosto de 1926, modificando el artículo 25 de la Constitución polaca, afirmaba, “viene a restringir los poderes financieros del Seim”<sup>149</sup>. En definitiva, la reforma de la Constitución polaca consagraba que “si el Parlamento no ha votado el presupuesto en los tres meses desde el depósito del proyecto gubernamental éste adquiere fuerza de ley”<sup>150</sup>.

En sentido similar a la reforma polaca, afirmaba G. Burdeau que “la revisión austríaca de 1929 establecía también una limitación a los derechos de la Asamblea en materia de legislación”, en tanto que, “aunque sus prerrogativas legislativas ordinarias no sufren ningún cambio, sus poderes financieros —ya debilitados— son restringidos” a través de dos apartados añadidos al artículo 51 de la Constitución.

A partir de esta reforma, en los casos graves, el Gobierno federal podía comprometerse hasta “un millón de schillings en un gasto no previsto en la ley de finanzas”, aunque debía contar con el asentimiento de la “Comisión principal” del Consejo Nacional y bajo reserva de la ulterior aprobación de ésta. Además, “si el gobierno, habiendo depositado en tiempo útil, es decir no más tarde de seis semanas antes de la expiración del año financiero, el proyecto de presupuesto federal ante el Parlamento”, no conseguía hacer que fuera votado antes del fin del año financiero, “los ingresos serán percibidos y los gastos realizados durante los dos primeros meses del año siguiente según las prescripciones en vigor posteriores al presupuesto precedente”<sup>151</sup>.

Específicamente, el apartado 2º, añadido al artículo 51 de la Constitución establecía textualmente, que “los gastos federales no previstos en la Ley de Presupuestos federal o en una ley especial, deben, antes de contraer la obligación, ser aprobados, de acuerdo con la Constitución, por el Consejo Nacional. Si hay peligro en la demora, pueden ser aprobados a condición de no sobrepasar un millón de schillings, con el consentimiento de la Comisión principal del Consejo Nacional; la aprobación del Consejo Nacional deberá ser pedida ulteriormente”.

Por su parte, el nuevo apartado 3 establecía que “si el proyecto de presupuesto federal presentado por el Gobierno federal al Consejo Nacional, no es adoptado por el Consejo Nacional, según la Constitución, antes de la terminación del año financiero, y si en esa época no ha sido dictada ninguna medida provisional por una ley federal, durante los dos primeros meses del año financiero siguiente, los impuestos, aranceles y rentas serán percibidos según las prescripciones en vigor, y los gastos federales serán descontados de los créditos que se abrirán por una ley, a excepción de los gastos que por razón de su naturaleza no habían sido previstos especialmente en la última ley de Hacienda federal”. El límite máximo de gastos federales autorizados estaría representado “por la cifra de créditos de gastos previstos en el proyecto de Presupuestos sometido al Consejo Nacional”, de manera que “un duodécimo de estos créditos sirve de base para cada mes”. Por lo demás, “los gastos exigidos por la ejecución de las obligaciones cuyo estado es jurídico, deberán ser satisfechos a medida que puedan ser exigibles”. El “nombramiento” de los “puestos de funcionarios” se haría igualmente “sobre la base del proyecto de la ley de Hacienda federal sometida al Consejo Nacional”. Por último, se establecía que “para todo lo demás, las

disposiciones de la última ley de Hacienda federal siguen en vigor durante los dos meses siguientes, en la medida que permitan las cifras de gestión”<sup>152</sup>.

Por lo tanto, señala G. Burdeau, tanto en Austria como en Polonia, aunque en menor medida en este último caso, el proyecto gubernamental adquiere fuerza de ley cuando la inercia o la obstrucción de la Cámara pretende privar al Ministerio “de los medios que le son necesarios”<sup>153</sup> y, en última instancia, el artículo 25 de la Constitución de la República de Polonia, según la redacción contemplada tras la reforma de 1926, establecía la posibilidad de que el Presupuesto fuera “publicado como ley” por el Presidente de la República, “de conformidad con el texto del proyecto gubernamental, cuando ni la Dieta ni el Senado se hubieran pronunciado en los plazos previstos sobre el conjunto del presupuesto”, si bien esta publicación no tendría lugar cuando “la Dieta rechazara, en su conjunto, el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno”<sup>154</sup>.

Estas limitaciones de las competencias presupuestarias de las Asambleas hacían que B. Mirkine-Guezévitch afirmara que las revisiones constitucionales analizadas recordaban a “ese pseudoconstitucionalismo que se conoció en Alemania en la primera mitad del siglo XIX y en Rusia a principios del XX”, cuando, en su opinión, el análisis histórico demuestra que “los derechos financieros de la representación nacional (...) gozan de un papel de primer orden en la historia de la libertad de Inglaterra”<sup>155</sup>.

Parece lógico, por tanto, que, en el contexto de los acontecimientos sociales, políticos y económicos del momento, la atribución de tales competencias presupuestarias a los Ejecutivos, en el contexto de su proceso de “reforzamiento” y, probablemente, como expresión más acabada del mismo, lleve a los autores más significativos de la época no sólo a plantearse la medida en que pueden suponer un alejamiento del “régimen parlamentario” sino, más sencillamente, una “negación de la democracia”, en el sentido de que al consagrar no sólo situaciones de “supremacía política” del Ejecutivo sino de “supremacía constitucional”, habrían supuesto, en definitiva, el abandono de las formas propias del “gobierno constitucional” para consagrar, directamente, situaciones de “poder personal”, de ahí sus precisiones a la hora de establecer las diferencias entre un Ejecutivo “democrático” y estas últimas situaciones, claramente consideradas como una “negación de la democracia”.

En este tenue tránsito, en definitiva, entre dictadura y democracia, las “leyes de plenos poderes” y la “legislación de urgencia” tienen, como se ha

observado, un especial protagonismo como instrumentos para llevar a cabo actuaciones presupuestarias por parte del Ejecutivo en situaciones que se califican como de “crisis” económica y social, desarrollando actuaciones no sólo de relación con los contenidos de los Presupuestos sino, incluso, al margen de los mismos.

En todo caso, no cabe duda de que, como resulta suficientemente conocido, asistimos a los momentos iniciales en que se produce esa transformación sustancial en la actuación del Ejecutivo en materias sociales y económicas, y, en consecuencia, a la modificación de los contenidos propios de la acción de un Estado que, desde sus formulaciones “liberales”, incluso precisa de una nueva denominación, la de “Estado social”, para describir el conjunto de “grandes transformaciones” —en distintos aspectos y sectores, tales como el cultural, el económico, el social, el internacional, etc.—, que se han producido en los Estados occidentales a partir, sobre todo, de la crisis económica de 1929. De hecho, con posterioridad a la II Guerra Mundial, como afirma M. García Pelayo, una misma realidad ha recibido distintas denominaciones (“Welfare State”, “Estado del bienestar”, “Estado socialdemócrata”, “Estado de partidos”, “Estado de asociaciones”, etc.), a través de las cuales no sólo se subrayan algunos de sus contenidos específicos sino que también se propone un método para su análisis y se legitima una concreta significación política para el mismo<sup>156</sup>.

Una denominación, la de “Estado social de Derecho”, acuñada en 1929 por H. Heller, tratando de subrayar, frente al anterior “Estado liberal de Derecho”, el “compromiso social irrenunciable” que, en su opinión, habría de tener el Estado de nuestros días, un Estado de Derecho dotado de contenido económico y social que habría de conseguir, en el marco de su organización institucional, “un nuevo orden laboral y de distribución de bienes”, pese a que, afirmaba, “se estigmatiza al Estado social de Derecho, todavía en sus primeros atisbos, como denominación de seres inferiores”, por parte de aquellos que califican “al proletariado de racialmente inferior, mientras para sí mismo(s) pretende(n) la condición de miembro(s) de una élite cultural”<sup>157</sup>.

Pero, desde su punto de vista, ante la “crisis de la democracia” y del “Estado liberal de Derecho” a que asistía su país, el Estado de Derecho debía ser “salvado”, tanto de su “instrumentalización por el fascismo” como de la “degradación” a que le había conducido el positivismo jurídico y los intereses de los estratos dominantes de la sociedad, que lo habían convertido en una



idea que o bien no significaba nada o resultaba incapaz de encarar los dos frentes en que, en su opinión, desplegaba la "irracionalidad" en su época, de un lado, "la irracionalidad del sistema capitalista, generadora de un nuevo feudalismo económico", encubierta por el "Estado formal de Derecho", y, de otro, la "irracionalidad fascista"<sup>158</sup>. Como afirma M. García Pelayo, para H. Heller sólo el "Estado social de Derecho" podía ser una alternativa válida frente a la anarquía económica y la dictadura fascista y, por tanto, sólo él podía ser "la vía política adecuada para salvar los valores de la civilización"<sup>159</sup>.

En ese proceso de profundas transformaciones, como afirma P. Lalumière, el Presupuesto "se convierte en el medio principal de ejecución de la política económica y social de los gobiernos"<sup>160</sup>, pero teniendo en cuenta que, en su opinión, aunque las estructuras políticas y económicas de la sociedad liberal, que habían dado lugar al nacimiento de las "instituciones clásicas", se modifican profundamente con posterioridad a la Primera Guerra Mundial, "el marco jurídico creado en el siglo XIX subsiste en sus grandes líneas" y, en este sentido, "oficialmente el poder financiero permanece dividido entre el Parlamento y el gobierno", pero, si, "en el juego financiero, los actores (Parlamento, gobierno, administraciones) permanecen; sus papeles respectivos son considerablemente modificados"<sup>161</sup>.

De manera que la profundización de tal proceso después de la II Guerra Mundial, afirma L. Philip, conducirá a la desaparición de los Estados liberales "en el sentido del siglo XIX" y, con ellos, del carácter "neutral" de las finanzas públicas, hasta el punto de que si bien existen Estados que se mantienen "fieles a una cierta forma de economía capitalista", no se puede hablar, sin embargo, de "liberalismo"<sup>162</sup>.

En aquél momento inicial, la Constitución española de 1931 es el último Texto elaborado en el período de entreguerras y responde a las características comunes del constitucionalismo de aquella época. Un constitucionalismo que tuvieron en cuenta nuestros constituyentes y, respecto del cual, según señalara N. Pérez Serrano, "no pudo ni debió huirse", reconociendo la propia Comisión constituyente la influencia desarrollada en sus trabajos por Textos tales como la Constitución de Weimar, la Constitución austríaca federal y la Constitución checoslovaca, así como otras influencias más lejanas geográficamente, como la proveniente del Texto mejicano de 1917, también ubicado habitualmente en el constitucionalismo de entreguerras por su contribución a la introducción de

los derechos sociales y económicos como conjunto de aportaciones permanentes del constitucionalismo de este período.

Una Constitución de la II República española que, en opinión del autor precitado, ofrece "aportaciones propias"<sup>163</sup> y cuyo "esqueleto" responde a la idea de la democracia representativa, aunque incluyendo, según el modelo europeo, ciertas instituciones de democracia directa; inspirada en el modelo de "federalismo" de los Textos Constitucionales de entreguerras para la creación del sistema de "regiones autónomas", y que responde, como criterio general, al "régimen parlamentario" en el sentido "atenuado" que se deriva de la idea, sostenida por B. Mirkin-Guetzévitch, de la "racionalización del Poder"<sup>164</sup>.

Una "racionalización" que, como tendrá ocasión de comprobarse, al constitucionalizar "el derecho al Presupuesto", recuerda vagamente la referencia de la Constitución belga de 1831 al Presupuesto, aunque, como se ha observado en páginas anteriores, no mencionaba la forma jurídica que debería adquirir. La explicación para la diferenciación entre Presupuesto y Ley de Presupuesto en los debates constituyentes de la II República, como se observará, no revela una intencionalidad precisa de los constituyentes españoles —que más bien parecen atribuirle a una mera exigencia "técnica"—, a pesar de lo cual parece posible deducir, por el contexto teórico y las referencias concretas que efectúan a lo largo del proceso de redacción de la Constitución, que en su esfuerzo por mantener los "contenidos sociales" que reconocen como propios del constitucionalismo de la época, el Presupuesto constituye un elemento fundamental para la política del Gobierno, si bien las Cortes habrían de mantener algún tipo de actuación —de "control"— sobre el mismo, aun cuando sus "efectos" jurídicos no fueran explicitados.

Pero, al mismo tiempo, convencidos de la trascendencia del "principio democrático", no tenían ninguna duda respecto a la necesidad de salvaguardar las competencias legislativas de las Cortes en relación con estas materias, ya sea estableciendo límites precisos y controles para el ejercicio de la "legislación de urgencia", o prohibiendo expresamente la Constitución la utilización por el Gobierno de la delegación legislativa para aumentar los gastos<sup>165</sup>, y, más específicamente, estableciendo la posibilidad de una Ley de Presupuestos, cuando resultara "necesaria", por exigir la "ejecución" del Presupuesto algún tipo de modificación o innovación de carácter legislativo.

Todo ello en el contexto de una Constitución que se estimaba como normativa —hasta el punto, como se observará, de que A. Posada definiría la existencia de una “función normativa” para la misma—, y de un parlamentarismo “atenuado”, en que la figura del Presidente de la República se intenta configurar como un punto de “equilibrio” entre el Legislativo y el Ejecutivo.

Un parlamentarismo en el que, por lo demás, se encuentra reglada la posibilidad de exigir responsabilidad al Gobierno o a alguno de sus Ministros a través de un voto de censura (art. 64), como ocurre en el constitucionalismo del período, e, incluso, donde llegó a admitirse la posibilidad de que, en virtud de la regulación contenida en el artículo 75, la Cámara pudiera expresar votos de “confianza”, si bien en la única ocasión en que intentó ponerse en práctica el voto de censura no llegó a consumarse su utilización, lo que puede sugerir que, al igual que ocurrió en la práctica con el proceso de “racionalización” del parlamentarismo, esa situación de “racionalización” máxima de los contenidos jurídicos y políticos asociados al Presupuesto que intentaron los constituyentes españoles, tampoco podría haber evitado, en la vida “normal” de la República, las consecuencias políticas —e, incluso, jurídicas— que hubiera implicado, en una situación política estable y consolidada, el rechazo de un Presupuesto y/o de una Ley de Presupuestos por las Cortes, ya que la posibilidad de prórroga del mismo sólo se encontraba constitucionalmente prevista en el caso de que el Presupuesto “no pudiera ser votado antes del primer día del año económico siguiente”<sup>166</sup> y, en última instancia, hubieran podido plantearse discrepancias sobre la “necesidad” en tales circunstancias de la Ley de Presupuestos.

## Notas

<sup>1</sup> MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: “Les Constitutions européennes”. Vol. I. París: Presses Universitaires de France, 1951, pág. 14.

<sup>2</sup> REDSLOB, R.: “Le régime parlementaire en Allemagne”. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, 1923, pág. 520, nota 1.

<sup>3</sup> BURDEAU, G.: “Le régime parlementaire dans les Constitutions Européennes d'après guerre”. Préface de M. Joseph-Barthélemy. París: Les Éditions Internationales, 1932, pág. 81. Un “parlamentarismo clásico”, que es descrito por G. BURDEAU como una “forma de gobierno compuesta de tres órganos distintos entre los cuales el arte político consiste en permitir un equilibrio constante”. De este modo, afirma, “el gobierno parlamentario” se distingue de otras formas de gobierno representativo por “la existencia de un tipo de unión entre el jefe del Estado y el Parlamento”, al ser responsables los ministros ante la Asamblea pero, al mismo tiempo, por “la colaboración que se establece entre el ejecutivo y la Asamblea”, mediante su participación en las mismas funciones y, en última instancia, “por la obligación del ejecutivo de gobernar de acuerdo con la voluntad del cuerpo representativo” o, lo que es lo mismo, “buscando continuamente la confianza del Parlamento”.

Esta definición del régimen parlamentario, aunque “flexible”, “matizada” y “algo extensa”, describe, “toda la complejidad de funcionamiento del sistema parlamentario”, en tanto que “forma de gobierno representativo a través de la colaboración de poderes diferenciados, en la que, de un lado, el Gabinete ministerial detenta la dirección y la iniciativa del gobierno bajo la supervisión de las Cámaras que pueden obligarlo a retirarse a través del voto de desconfianza y donde, de otro lado, el jefe del Estado puede, a solicitud del Gabinete, ir contra la voluntad del Parlamento decretando su disolución, pero teniendo que someterse, en contrapartida a su irresponsabilidad política, a las decisiones adoptadas por el cuerpo el electoral” (“Le régime parlementaire dans les Constitutions européennes d'après guerre”. *Op. cit.*, págs. 81-84).

<sup>4</sup> Una situación que, en opinión de G. BURDEAU, se produjo en Francia entre 1830 y 1848, donde se puede hablar de “régimen parlamentario auténtico”, en tanto que el Parlamento y el Monarca, apoyándose conjuntamente en “la burguesía”, mantenían “un prestigio idéntico” (“Le régime parlementaire dans les Constitutions européennes d'après guerre”. *Op. cit.*, pág. 90).

<sup>5</sup> Según afirma G. BURDEAU, la situación política francesa entre 1848 y 1851 constituye un ejemplo evidente de esta situación, pues frente al Presidente elegido por sufragio universal, se encuentra una Asamblea, también elegida por sufragio universal, pero “sin disciplina y sin cohesión”, y que, además, se ganó el descontento popular por la adopción de medidas “restrictivas de los derechos electorales del pueblo (Ley de 31 de mayo de 1850)”, situación que dio lugar al “golpe de Estado de 2 de diciembre y a su ratificación por la mayoría de los votantes” (“Le régime parlementaire dans les Constitutions européennes d'après guerre”. *Op. cit.*, págs. 89-90).

<sup>6</sup> Un ejemplo de esta consecuencia puede encontrarse, afirma G. BURDEAU, en las Leyes Constitucionales francesas de 1875, donde el Parlamento de origen popular elegía al Jefe del Estado ("Le régime parlementaire dans les Constitutions européennes d'après guerre", *Op. cit.*, pág. 90).

<sup>7</sup> FERNÁNDEZ SEGADO, F.: "El constitucionalismo de entreguerras (Reflexiones al hilo de la obra de Boris Mirkine-Guetzévitch)". Revista General de Legislación y Jurisprudencia. Año CXXXI, abril, 1985, págs. 558-559.

<sup>8</sup> BURDEAU, G.: "Le régime parlementaire dans les Constitutions européennes d'après guerre". *Op. cit.*, pág. 91.

<sup>9</sup> REDSLOB, R.: "Le régime parlementaire en Allemagne". *Op. cit.*, pág. 513.

<sup>10</sup> REDSLOB, R.: "Le régime parlementaire en Allemagne". *Op. cit.*, pág. 514.

<sup>11</sup> REDSLOB, R.: "Le régime parlementaire en Allemagne". *Op. cit.*, págs. 515-516.

<sup>12</sup> REDSLOB, R.: "Le régime parlementaire en Allemagne". *Op. cit.*, pág. 516.

No obstante, R. REDSLOB identifica en la Constitución del Imperio de 1871 la existencia de una facultad del Jefe del Estado que refuerza aún más la posición del Ejecutivo, al disponer de la facultad de "detener un acto legislativo y someterlo a la nación" mediante la formulación de lo que denomina un "veto traslativo". A través de esta facultad, el Parlamento queda limitado a realizar "simples proposiciones", sometiendo su actividad legislativa a la "espada de Damocles" que supone la convocatoria de un referéndum, sin que exista ningún tipo de instrumento de defensa para el Parlamento. De ahí que, en su opinión, el "veto traslativo" del Jefe del Estado suponga para el Ejecutivo una "supremacía contundente e inconciliable" con el equilibrio propio del régimen parlamentario ("Le régime parlementaire en Allemagne". *Op. cit.*, pág. 532).

<sup>13</sup> REDSLOB, R.: "Le régime parlementaire en Allemagne". *Op. cit.*, pág. 515.

<sup>14</sup> BARTHÉLEMY, M. J.: "La crise de la démocratie représentative". *Annuaire de l'Institut International de Droit Public*, 1930, pág. 49.

<sup>15</sup> REDSLOB, R.: "Le régime parlementaire en Allemagne". *Op. cit.*, pág. 519.

<sup>16</sup> REDSLOB, R.: "Le régime parlementaire en Allemagne". *Op. cit.*, pág. 511.

<sup>17</sup> Para M. JIMÉNEZ DE PARGA "el parlamentarismo dualista otorga al Jefe del Estado poderes políticos importantes; un gabinete lo pone en relación con las cámaras. Los ministros deben contar con la confianza del Jefe del Estado y con la del parlamento. Las funciones se reparten de acuerdo con un principio de equilibrio político. El parlamento influye sobre el gobierno (mociones de censura, interpelaciones, etc.) y el gobierno influye sobre el parlamento (votos de confianza, demanda de disolución, etc.)".

Por su parte, "el parlamentarismo monista es una solución política que asigna las funciones políticas más importantes a las cámaras y al gabinete. El Jefe del Estado queda como una magistratura moral. El gobierno es una emanación del parlamento (aunque no su comisionado, como en el régimen de asamblea); las cámaras pueden aprobar mociones de censura y votar en contra cuestiones de confianza; el gabinete dispone del arma de la disolución. El diálogo fundamental, pues, es el que mantienen parlamento y gobierno" ("Los regímenes políticos contemporáneos". *Op. cit.*, págs. 135-136).

<sup>18</sup> BURDEAU, G.: "Le régime parlementaire dans les Constitutions européennes d'après guerre". *Op. cit.*, pág. 86.

<sup>19</sup> BURDEAU, G.: "Le régime parlementaire dans les Constitutions européennes d'après guerre". *Op. cit.*, págs. 85-86.

<sup>20</sup> BURDEAU, G.: "Le régime parlementaire dans les Constitutions européennes d'après guerre". *Op. cit.*, pág. 87.

Como afirma J. C. COLLIARD, uno de los autores que con mayor "vigor" expuso la teoría "monista", Carré de Malberg, negará rotundamente que el régimen parlamentario sea "un sistema de dualismo de poderes", ya que "tiene por finalidad directa asegurar el predominio del parlamento", lo que conduce a que "toda la acción ejecutiva dependa, en definitiva, de la voluntad soberana del parlamento", de modo que, afirma, "nada se hace, en el orden ejecutivo, que no sea bajo el imperio de esta voluntad. Si bien las cámaras no son el ejecutivo, al menos lo dominan plenamente". No obstante, en opinión de Carré de Malberg, en la actualidad habría de proponerse una fórmula inversa a la famosa descripción que Bagehot hiciera del Gabinete, en el sentido de afirmar "la unidad de poder en provecho del gobierno o, si se prefiere, la definición del Parlamento como el «comité legislativo del gobierno»" ("Regímenes parlamentarios contemporáneos". Barcelona: Editorial Blume, 1981, pág. 333).

<sup>21</sup> MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel". París: M. Giard, 1931, pág. 7.

En particular, suele ser común subrayar que después de la Primera Guerra Mundial la expansión del régimen parlamentario en las nuevas Constituciones obedece a los postulados de la "teoría monista", que tiende a considerar la responsabilidad gubernamental como "el único criterio del parlamentarismo" (LAVAUX, Ph.: "Le Parlementarisme". *Op. cit.*, págs. 26-28).

<sup>22</sup> Precisamente a partir de las relaciones establecidas entre Ejecutivo y Legislativo, R. REDSLOB distinguía las cuatro formas de gobierno que antes se mencionaban, de modo que el régimen parlamentario, como régimen "de equilibrio", en su opinión, no es otro que el "régimen parlamentario británico", en virtud del cual el Ministerio está obligado a retirarse ante un "voto hostil" de la Cámara popular, aunque tiene reconocido como instrumento "de defensa" la posibilidad de "invocar el juicio popular mediante la disolución de los Comunes y la convocatoria de nuevas elecciones". El régimen de separación estricta de poderes establecido en los Estados Unidos se caracteriza, por el contrario, porque el Gobierno "no tiene responsabilidad política ante las Cámaras". Por su parte, según el "principio directorial" aplicado en Suiza —un sistema de "ejecutivo dependiente"—, el colegio ejecutivo se sitúa bajo la "dependencia" del Gran Consejo Legislativo y, en caso de desacuerdo, no puede sino "corregir su actitud" y acomodarse a las opiniones de la Asamblea. Por último, el gobierno de Alemania antes de la I Guerra Mundial se caracterizaba por la "apariencia" de una responsabilidad ministerial bajo la cual el Monarca "dominaba" el Parlamento, en virtud de una "autoridad superior" basada en "una tradición secular" reelaborada según la "psicología nacional" ("Le régime parlementaire en Allemagne". *Op. cit.*, págs. 547-548).

- 23 MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel". *Op. cit.*, pág. 4.
- 24 MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel". *Op. cit.*, pág. 13.
- 25 MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe nouvelle". París: Librairie Delagrave, 1930, pág. 6.
- 26 FERNÁNDEZ SEGADO, F.: "El constitucionalismo de entreguerras (Reflexiones al hilo de la obra de Boris Mirkine-Guetzévitch)". *Op. cit.*, pág. 540.
- 27 MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe nouvelle". *Op. cit.*, pág. 9.
- 28 MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe nouvelle". *Op. cit.*, pág. 12.
- 29 FERNÁNDEZ SEGADO, F.: "El constitucionalismo de entreguerras (Reflexiones al hilo de la obra de Boris Mirkine-Guetzévitch)". *Op. cit.*, págs. 540-541.
- 30 FERNÁNDEZ SEGADO, F.: "El constitucionalismo de entreguerras (Reflexiones al hilo de la obra de Boris Mirkine-Guetzévitch)". *Op. cit.*, págs. 541-542.
- 31 MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel". *Op. cit.*, págs. 40-41.
- 32 MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel". *Op. cit.*, pág. 41.
- 33 MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les Constitutions européennes". Vol. I. *Op. cit.*, pág. 15.
- 34 MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe nouvelle". *Op. cit.*, pág. 54.
- En este sentido, el proceso de "racionalización" del poder político encuentra su culminación en el "máximo y formidable intento kelseniano de racionalización del Estado de Derecho, al convertir la Justicia Constitucional en Guardián de la Constitución", tratando de realizar, según afirma P. de VEGA, no "la defensa ideológica de la idea liberal de Constitución, sino de lograr su realización efectiva y concreta" a través de "medios y mecanismos jurídicos" ("Prólogo". En SCHMITT, C.: "La defensa de la Constitución". Madrid: Tecnos, 1983, págs. 12-13).
- 35 MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "L'échec du parlementarisme «rationalisé»". *Revue Internationale d'Histoire politique et constitutionnelle*. Nouvelle Série, n° 14. Avril-Juin, 1954, pág. 102.
- 36 MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe nouvelle". *Op. cit.*, pág. 15.
- 37 MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe nouvelle". *Op. cit.*, pág. 55.
- 38 FERNÁNDEZ SEGADO, F.: "El constitucionalismo de entreguerras (Reflexiones al hilo de la obra de Boris Mirkine-Guetzévitch)". *Op. cit.*, pág. 544.
- 39 MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les Constitutions européennes". Vol. I. *Op. cit.*, pág. 15.
- 40 MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe nouvelle". *Op. cit.*, pág. 15.
- 41 Como consecuencia de la juridificación del federalismo, en las Constituciones de Alemania y de Austria se desarrolla una "tendencia unitaria" que resultó fuertemente criticada por los partidarios del federalismo "clásico", entendiéndose que este "nuevo" federalismo resultaba "artificial", en tanto que no configuraba más que "un Estado unitario con una gran autonomía" (MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe nouvelle". *Op. cit.*, págs. 24-25).

- 42 De este modo se trataba de combatir el "reproche habitual" que se hace a las Cámaras Altas, cuando no son elegidas por sufragio universal, de "atentar contra el principio democrático" y, en el caso de ser elegidas por sufragio universal, de duplicar "el dominio legislativo" (MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe nouvelle". *Op. cit.*, pág. 25).
- 43 Una nueva "legislación provisional" caracterizada por su condicionamiento respecto de la intervención parlamentaria, bien sea con posterioridad a la aprobación de tales disposiciones como por la intervención de los órganos parlamentarios en su elaboración (MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe nouvelle". *Op. cit.*, pág. 29).
- 44 MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel". *Op. cit.*, págs. 33-34.
- Efectivamente, el artículo 140 de la Constitución austríaca afirma que el Tribunal Constitucional "conocerá de la constitucionalidad de una ley del País a instancia del Gobierno federal, y conocerá de la constitucionalidad de las leyes federales a instancia de un Gobierno del País; pero procederá de oficio cuando dicha ley hubiera de constituir la base de un fallo del Tribunal constitucional.
- Tales instancias podrán formularse en todo momento; quien las promueva, las comunicará sin demora o al Gobierno federal o al del País de que respectivamente se trate.
- El fallo del Tribunal constitucional que anule por inconstitucional una ley obligará al Canciller federal o al Jefe del País a la inmediata publicación del acuerdo de nulidad; ésta producirá efecto desde el día mismo de hacerse pública, a menos que el Tribunal constitucional haya fijado un plazo para que cese la vigencia de la ley. Dicho plazo no podrá exceder de seis meses. El precepto del art. 89, párrafo 1º no es aplicable al examen de la constitucionalidad de las leyes por el Tribunal constitucional" (PÉREZ SERRANO, N. y POSADA, A.: "Constituciones de Europa y América. Selección de textos vigentes, traducción y notas. Estudio Preliminar por ADOLFO POSADA". Tomo I. Madrid: Librería General de Victoriano Suárez, 1927, págs. 178-179).
- Por su parte, el artículo 2º de la Ley de 29 de febrero de 1920, Preliminar a la Carta Constitucional de la República Checoslovaca, establece que el Tribunal Constitucional "decidirá si las leyes de la República Checoslovaca y las emanadas del Parlamento del territorio de los Rutenos al Sur de los Cárpatos satisfacen las exigencias del art. 1º" (*Op. cit.*, pág. 188), mientras el artículo 1 dispone al efecto que "todas las leyes que se hallen en contradicción con la Carta Constitucional y sus partes, así como con las disposiciones que la modifiquen y completen, quedan derogadas" (*Op. cit.*, pág. 187).
- 45 MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel". *Op. cit.*, págs. 38-39.
- 46 MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe nouvelle". *Op. cit.*, pág. 5.
- 47 BURDEAU, G.: "Le régime parlementaire dans les Constitutions européennes d'après guerre". *Op. cit.*, pág. 3.
- 48 MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "L'échec du parlementarisme «rationalisé»". *Op. cit.*, pág. 102.

- 49 MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe nouvelle". *Op. cit.*, págs. 16-17.
- 50 Cfr. PÉREZ SERRANO, N. y POSADA, A.: "Constituciones de Europa y América. Selección de textos vigentes, traducción y notas. Estudio Preliminar por ADOLFO POSADA". Tomo I. *Op. cit.*, pág. 41.
- 51 Cfr. PÉREZ SERRANO, N. y POSADA, A.: "Constituciones de Europa y América. Selección de textos vigentes, traducción y notas. Estudio Preliminar por ADOLFO POSADA". Tomo I. *Op. cit.*, pág. 37.
- 52 MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe nouvelle". *Op. cit.*, pág. 17.
- 53 POSADA, A.: "Estudio Preliminar". En PÉREZ SERRANO, N. y POSADA, A.: "Constituciones de Europa y América. Selección de textos vigentes, traducción y notas". Tomo I. *Op. cit.*, págs. XX-XXI.
- 54 El artículo 58 de este Texto Constitucional dispone, en su párrafo primero, que "El Consejo de Ministros es nombrado por el Landtag. Este elige al Presidente del Consejo, siendo necesario para la validez de la votación que se obtenga el asentimiento de la mayoría del número legal de miembros de la Cámara. El Presidente somete al Landtag una lista de propuesta para los demás Ministerios, proveyéndose éstos de acuerdo con el Landtag. En caso de vacantes parciales en el Ministerio se procederá de igual forma" (PÉREZ SERRANO, N. y POSADA, A.: "Constituciones de Europa y América. Selección de textos vigentes, traducción y notas. Estudio Preliminar por ADOLFO POSADA". Tomo I. *Op. cit.*, pág. 119).
- 55 Concretamente, el tenor de artículo 45 dispone que "El Landtag elige sin debate al Presidente del Consejo y éste nombra a los demás Ministros" (PÉREZ SERRANO, N. y POSADA, A.: "Constituciones de Europa y América. Selección de textos vigentes, traducción y notas. Estudio Preliminar por ADOLFO POSADA". Tomo I. *Op. cit.*, pág. 90).
- 56 El artículo 70 de la Constitución de Austria de 1 de octubre de 1920 establece, en su párrafo primero, que "el Gobierno federal será elegido por el Consejo Nacional en votación nominal y previa propuesta hecha por la Comisión Principal del mismo" (PÉREZ SERRANO, N. y POSADA, A.: "Constituciones de Europa y América. Selección de textos vigentes, traducción y notas. Estudio Preliminar por ADOLFO POSADA". Tomo I. *Op. cit.*, pág. 159).
- 57 MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe nouvelle". París: Librairie Delagrave, 1930, págs. 17-18.
- 58 REDSLOB, R.: "Le régime parlementaire en Allemagne". *Op. cit.*, pág. 543.  
Esta conclusión derivaba, en su opinión, del hecho de que en el sistema prusiano el Parlamento ejerce "más que un poder legislativo", dominando la Administración y, a diferencia de la actuación de control propia de la Cámara de los Comunes británica o de la Cámara de Diputados en Francia, "impulsa la actividad gubernamental". A través de la disolución del Parlamento, que puede tener lugar por "su propia decisión", por la decisión "de un colegio" integrado por el presidente de la Asamblea, el presidente del Consejo de Estado y el primer ministro, o por la convocatoria de un "referéndum" —ya sea por

iniciativa popular o por una decisión del Consejo de Estado—, el pueblo tiene "la posibilidad de sostener a un Ministerio vacilante" o, por el contrario, "atacar a un gobierno que se apoya en una mayoría parlamentaria" (REDSLOB, R.: "Le régime parlementaire en Allemagne". *Op. cit.*, págs. 538-539). De modo que el Gobierno prusiano, configurado a través de la elección del Presidente del Consejo por el Parlamento, constituye la "amalgama" de tres principios: el "principio burocrático", que prevé un Ministerio a la cabeza de la Administración, el "principio departamental", basado en una "separación e independencia" completa de cada uno de los elementos, y el "principio colegial", que hace del Consejo de Ministros "la suprema instancia" a la que se someten los titulares de las diferentes carteras (*Op. cit.*, pág. 542).

- 59 MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe nouvelle". *Op. cit.*, pág. 19.
- 60 MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe nouvelle". *Op. cit.*, págs. 19-20.
- 61 MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les Constitutions européennes". Vol. I. *Op. cit.*, pág. 29.
- 62 MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les Constitutions européennes". Vol. I. *Op. cit.*, pág. 55.
- 63 MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe nouvelle". *Op. cit.*, pág. 20.
- 64 BURDEAU, G.: "Le régime parlementaire dans les Constitutions Européennes d'après guerre". *Op. cit.*, págs. 145-147.
- 65 BURDEAU, G.: "Le régime parlementaire dans les Constitutions européennes d'après guerre". *Op. cit.*, pág. 143.
- 66 MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe nouvelle". *Op. cit.*, pág. 5.
- 67 PÉREZ SERRANO, N. y POSADA, A.: "Constituciones de Europa y América. Selección de textos vigentes, traducción y notas. Estudio Preliminar por ADOLFO POSADA". *Op. cit.*, pág. 210.
- 68 El artículo 57 de este Texto dispone que "El Ministerio en su conjunto y cada Ministro en particular, necesitan para su gestión contar con la confianza del pueblo expresada por mediación del Landtag. Este puede, en virtud de acuerdo expreso, retirar su confianza al Ministerio o a un Ministro determinado. No cabe dicho acuerdo cuando se halle válidamente entablada una iniciativa popular dirigida a la disolución del Landtag. Toda propuesta de acuerdo de falta de confianza deberá ir firmada por treinta Diputados al menos.  
La propuesta referida no podrá votarse antes del segundo día de haberse discutido. Habrá de tomarse acuerdo sobre ella en un plazo máximo de catorce días a contar desde su presentación.  
La votación que recaiga sobre la cuestión de confianza habrá de ser nominal.  
El acuerdo retirando la confianza no es eficaz más que cuando lo apruebe la mitad por lo menos de los Diputados que a la sazón cuente el Landtag.

Si se aprueba el voto de desconfianza, los Ministros a quienes afecte deben dimitir, pero el Presidente del Consejo sólo en caso de que renuncie a usar del derecho que le corresponde de proponer la disolución del Landtag o cuando dicha propuesta haya sido rechazada por la Junta competente.

Estas disposiciones se aplican en su caso cuando el Ministerio en su totalidad o un Ministro en particular plantee la cuestión de confianza" (PÉREZ SERRANO, N. y POSADA, A.: "Constituciones de Europa y América. Selección de textos vigentes, traducción y notas. Estudio Preliminar por ADOLFO POSADA". *Op. cit.*, págs. 91-92).

<sup>69</sup> Concretamente, el artículo 74 de la Constitución austríaca dispone que "Si el Consejo Nacional, mediante acuerdo expreso, retirase su confianza al Gobierno federal o a alguno de sus miembros, el Gobierno federal o el Ministro de que se trate quedará relevado del cargo.

Para que el Consejo Nacional pueda tomar acuerdos de privación de confianza, se requerirá la presencia de la mitad de sus miembros. Sin embargo, cuando lo pida una quinta parte de los individuos presentes, la votación se aplazará hasta el segundo día laborable que siga. No podrá acordarse un nuevo aplazamiento de la votación sino por resolución del Consejo Nacional.

El Gobierno Federal y cada uno de sus individuos serán relevados de sus cargos por el Presidente de la Federación en los casos legalmente fijados o a petición propia" (PÉREZ SERRANO, N. y POSADA, A.: "Constituciones de Europa y América. Selección de textos vigentes, traducción y notas. Estudio Preliminar por ADOLFO POSADA". *Op. cit.*, pág. 160).

<sup>70</sup> MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe nouvelle". *Op. cit.*, págs. 20-21.

<sup>71</sup> MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe nouvelle". *Op. cit.*, pág. 21.

<sup>72</sup> MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe nouvelle". *Op. cit.*, pág. 28.

<sup>73</sup> PÉREZ SERRANO, N. y POSADA, A.: "Constituciones de Europa y América. Selección de textos vigentes, traducción y notas. Estudio Preliminar por ADOLFO POSADA". *Op. cit.*, pág. 47.

<sup>74</sup> PÉREZ SERRANO, N. y POSADA, A.: "Constituciones de Europa y América. Selección de textos vigentes, traducción y notas. Estudio Preliminar por ADOLFO POSADA". *Op. cit.*, pág. 127.

<sup>75</sup> PÉREZ SERRANO, N. y POSADA, A.: "Constituciones de Europa y América. Selección de textos vigentes, traducción y notas. Estudio Preliminar por ADOLFO POSADA". *Op. cit.*, pág. 105.

<sup>76</sup> BURDEAU, G.: "Le régime parlementaire dans les Constitutions Européennes d'après guerre". *Op. cit.*, pág. 143.

<sup>77</sup> Unas modificaciones que, en opinión de F. TOMÁS y VALIENTE, serán tomadas en cuenta, en la línea de las constituciones del "liberalismo democrático", por la Constitución de la II República española ("Códigos y Constituciones (1808-1978)". *Op. cit.*, pág. 147).

<sup>78</sup> CORCUERA ATIENZA, J.: "El constitucionalismo de entreguerras: la racionalización del poder y sus límites". En "Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz Rico". Vol. I. Madrid: Tecnos, 1997, pág. 75.

<sup>79</sup> MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel". *Op. cit.*, pág. 202.

<sup>80</sup> PHILIP, L.: "Finances Publiques". Tome I: "Les problèmes généraux des finances publiques et le budget". *Op. cit.*, pág. 86.

<sup>81</sup> MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel". París: M. Giard, 1931, págs. 204-205.

<sup>82</sup> MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel". *Op. cit.*, pág. 207.

<sup>83</sup> MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel". *Op. cit.*, págs. 200-201.

<sup>84</sup> MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel". *Op. cit.*, pág. 208.

<sup>85</sup> MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel". *Op. cit.*, pág. 208.

<sup>86</sup> BURDEAU, G.: "Le régime parlementaire dans les Constitutions européennes d'après guerre". *Op. cit.*, págs. 300-301.

<sup>87</sup> En este sentido, la revisión de la Constitución lituana, en 1928, fue la "más enérgica", elevando la edad electoral de 21 a 24 años y la elegibilidad de 24 a 30 años (art. 26), mientras en Austria la edad electoral se elevaba de 20 a 21 años y la elegibilidad de 24 a 29 años (BURDEAU, G.: "Le régime parlementaire dans les Constitutions Européennes d'après guerre". *Op. cit.*, pág. 372).

<sup>88</sup> En este sentido, cabe citar, en opinión de G. BURDEAU, la revisión austríaca, cuya modificación del artículo 28 de la Constitución reconocía al Presidente de la Federación la facultad de "convocar cada año en dos sesiones ordinarias" al Consejo Nacional, así como el derecho "de convocarlo en sesiones extraordinarias y determinar la clausura de las sesiones sobre la base de una decisión del Consejo Nacional".

Idéntica tendencia a restringir la duración de las sesiones parlamentarias era posible encontrar, según el autor, en la nueva Constitución lituana, donde "no es el presidente del Seimas quien convoca la Dieta, sino el jefe del Estado", con un amplio margen de maniobra, en tanto que "el Parlamento no es elegido antes de la expiración del mandato precedente, sino en el período de seis meses después de que han llegado a su fin los poderes del antiguo Seimas". Al ser fijada la fecha de las elecciones "por el Presidente de la República (art. 28), puede establecer un período de seis meses durante el cual el ministerio podrá gobernar, libre de todo control". Ciertamente, constata G. BURDEAU, "en este punto la reforma va tan lejos que sobrepasa las exigencias del parlamentarismo condenando durante un cierto tiempo al silencio al órgano de la representación nacional". Sin embargo, afirmaba que "el jefe del Estado tiene reconocido el derecho de convocar a la Dieta en sesión extraordinaria (art. 36)" ("Le régime parlementaire dans les Constitutions européennes d'après guerre". *Op. cit.*, pág. 375).

- 89 BURDEAU, G.: "Le régime parlementaire dans les Constitutions européennes d'après guerre". *Op. cit.*, págs. 379-380.
- 90 BURDEAU, G.: "Le régime parlementaire dans les Constitutions européennes d'après guerre". *Op. cit.*, págs. 301-302.
- 91 Mediante tales reformas afirmaba B. MIRKINE-GUETZÉVITCH que Austria "abandona definitivamente el sistema de "parlamentarismo racionalizado, donde el Gobierno es nombrado por el Parlamento" ("Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel". París: M. Girad, 1931, págs. 171-172).
- 92 MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel". *Op. cit.*, págs. 185-186.  
 Más expresivamente, para M. J. BARTHÉLEMY la reforma constitucional polaca de 1926 se debe al establecimiento de una "particular"dictadura establecida por el mariscal Pilsudski, en virtud de la cual "deja funcionar" a los distintos órganos de la democracia representativa "con la condición de que lo hagan según su voluntad" ("La crise de la démocratie représentative". *Op. cit.*, pág. 99), razón por la cual hizo aprobar la reforma constitucional que disminuía los poderes del Parlamento "al día siguiente del golpe de Estado de 1926". De este modo, subraya como diferencia entre "el pilsudskismo y las dictaduras mediterráneas" (Italia, España bajo Primo de Rivera), el hecho de que en Polonia, este "dictador" rechaza formalmente la dictadura y el ejercicio de los cargos principales del Estado, pero pretende ser su "animador" en el sentido tradicional, inspirándose en "las aspiraciones e ideas de Napoleón", que era su modelo. No obstante, a diferencia de Mussolini, no trata de "aportar un evangelio político nuevo" (*Op. cit.*, págs. 100-101).
- 93 J. CORCUERA ATIENZA incluye dentro de estas modificaciones constitucionales en sentido "cesarista" —diferentes de las que origina el triunfo del fascismo en Italia y Alemania—, las que se producen en Polonia —donde la marcha de Pilsudsky sobre Varsovia provoca una primera reforma constitucional en 1926—, con la Constitución "presidencialista (y autocrática)" de 23 de abril de 1935; en Lituania —donde un golpe de Estado militar, el 17 de diciembre de 1926, lleva a la dictadura del Presidente Voldemaras—, con la Constitución de 15 de mayo de 1928, "proclamada por el Gobierno"; en Estonia, con la Constitución de 3 de septiembre de 1937, "de carácter presidencialista"; en Austria, con la revisión constitucional de 7 de diciembre de 1929 —tras la crisis revolucionaria abierta por las jornadas revolucionarias de 1929—; en Rumanía, con la reforma de la Constitución de 1923 —tras la vuelta del Rey Carol, en 1930—, que origina la Constitución "autoritaria" de 1938, y en Yugoslavia, "donde el Rey disuelve la Asamblea o *Skupchtina* el 6 de enero de 1929, proclamando el mismo día la ley sobre el poder real y administración suprema del Estado que, al decir de Burdeau, instituyó prácticamente un régimen absolutista" ("El constitucionalismo de entreguerras: la racionalización del poder y sus límites". En "Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz Rico". Vol. I. *Op. cit.*, pág. 76).
- 94 CORCUERA ATIENZA, J.: "El constitucionalismo de entreguerras: la racionalización del poder y sus límites". En "Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz Rico". Vol. I. *Op. cit.*, pág. 75.

- 95 CORCUERA ATIENZA, J.: "El constitucionalismo de entreguerras: la racionalización del poder y sus límites". En "Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz Rico". Vol. I. *Op. cit.*, pág. 76.
- 96 CORCUERA ATIENZA, J.: "El constitucionalismo de entreguerras: la racionalización del poder y sus límites". En "Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz Rico". Vol. I. *Op. cit.*, págs. 76-77.
- 97 MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel". *Op. cit.*, págs. 194-195.
- 98 MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel". *Op. cit.*, págs. 200-201.
- 99 MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel". *Op. cit.*, pág. 202.  
 En su opinión, es posible subrayar el importante papel que representa la "prensa" en relación con la manifestación cotidiana de la confianza o desconfianza de los ciudadanos respecto del Gobierno. En su opinión, la "prensa moderna" constituye "una fuerza política nueva" que, salvando las distintas formas de presión gubernamental, juega "un papel político independiente", no sólo manifestando su apoyo o su desacuerdo con el Gobierno, sino proponiendo una u otra medida, llamando la atención del Gobierno respecto de la necesidad de alguna reforma, etc. ("Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel". *Op. cit.*, págs. 202-203).
- 100 MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel". *Op. cit.*, pág. 194.
- 101 MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel". *Op. cit.*, pág. 189.
- 102 BARTHÉLEMY, M.J.: "La crise de la démocratie représentative". *Op. cit.*, pág. 62.  
 Este reforzamiento del Ejecutivo dictatorial conduce hasta el punto de que, según subraya M.J. BARTHÉLEMY, "bajo una fachada que comprende, al mismo tiempo, los restos del régimen anterior y las nuevas creaciones, el fascismo organiza el poder de un solo hombre: el Duce", su título "oficial" es el de "Presidente del Consejo" pero este título "no proporciona ninguna idea de quien es" realmente (*Op. cit.*, pág. 63).
- 103 MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel". *Op. cit.*, pág. 206.
- 104 BURDEAU, G.: "Le régime parlementaire dans les Constitutions Européennes d'après guerre". *Op. cit.*, págs. 298-299.  
 La radicalización de este "distanciamiento entre realidad jurídica y realidad política" viene a suponer, a juicio de P. DE VEGA, históricamente, "la crisis más grave" del sistema político liberal y de "su organización constitucional", contraposición que, en su concreción en "la realidad política de la República de Weimar", conduce a C. Schmitt a "proclamar la descomposición definitiva del mundo liberal", relegando a "una simple ficción" la teoría del constitucionalismo liberal (VEGA, P. de: "Prólogo". En SCHMITT, C.: "La defensa de la Constitución". *Op. cit.*, págs. 12-13).
- 105 MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les Constitutions européennes". Vol. I. *Op. cit.*, págs. 22-23.

106 MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les Constitutions européennes". Vol. I. *Op. cit.*, págs. 55-56.

107 MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les Constitutions européennes". Vol. I. *Op. cit.*, págs. 68-69.

108 MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les Constitutions européennes". Vol. I. *Op. cit.*, pág. 74.

109 MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les Constitutions européennes". Vol. I. *Op. cit.*, pág. 80.

110 MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les Constitutions européennes". Vol. I. *Op. cit.*, págs. 79-80.

Según establece el artículo 68 de la Ley Fundamental de Bonn, "si una moción de confianza del Canciller Federal no fuera aprobada por la mayoría de los miembros del Bundestag, el Presidente Federal, a propuesta del Canciller, podrá disolver el Bundestag dentro de un plazo de 21 días. El derecho a la disolución expirará tan pronto como el Bundestag, por mayoría absoluta de sus miembros, elija otro Canciller Federal.

Entre la moción y la votación deberán transcurrir 48 horas" (MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les Constitutions européennes". Vol. I. *Op. cit.*, pág. 181).

Por su parte, el párrafo primero del artículo 81 determina que "si en el caso previsto en el artículo 68 el Bundestag no fuere disuelto, el Presidente Federal podrá, a solicitud del Gobierno Federal y con la aprobación del Bundesrat, declarar el estado de emergencia legislativa para un proyecto de ley que el Bundestag rechace, pese a que el Gobierno Federal lo hubiese declarado urgente. Esta previsión también será aplicable para el caso de un proyecto de ley que hubiere sido rechazado aunque el Canciller Federal lo hubiese presentado juntamente con la moción a que se refiere el artículo 69" (*Op. cit.*, pág. 185).

111 MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les Constitutions européennes". Vol. I. *Op. cit.*, pág. 18.

112 En todo caso, según el artículo 69 de la Constitución alemana, el ejercicio de la iniciativa legislativa por el Gobierno "exige la anuencia del Reichsrat" y, si no hay acuerdo entre ambos, el Gobierno "podrá, de todos modos, presentar el proyecto", aunque deberá "expresar al propio tiempo la opinión disconforme del Reichsrat". Por su parte, si el Reichsrat "acordase un proyecto de ley que no acepte el Gobierno, habrá éste de presentarlo al Reichstag exponiendo su parecer" (PÉREZ SERRANO, N. y POSADA, A.: "Constituciones de Europa y América. Selección de textos vigentes, traducción y notas. Estudio Preliminar por ADOLFO POSADA". *Op. cit.*, pág. 46).

113 PÉREZ SERRANO, N. y POSADA, A.: "Constituciones de Europa y América. Selección de textos vigentes, traducción y notas. Estudio Preliminar por ADOLFO POSADA". *Op. cit.*, pág. 51.

Concretamente, el artículo 74 de la Constitución alemana de 1919 establecía que correspondía al Reichsrat "el derecho de veto contra las leyes votadas por el Reichstag" y, en caso de veto, "la ley será sometida a nueva votación del Reichstag. Si con ello no se obtiene la avenencia entre Reichstag y Reichsrat, el Presidente del Reich puede, en un plazo de tres meses, convocar un referéndum respecto al objeto de la discrepancia. Cuando

el Presidente del Reich no use de este derecho, se entenderá desechada la ley. Si el Reichstag, contra el voto del Reichsrat, vuelve a aprobar la ley por mayoría de dos tercios, el Presidente tendrá que acordar, en el plazo de tres meses, la promulgación de la ley en la forma votada por el Reichstag, o la convocatoria de un referéndum" (PÉREZ SERRANO, N. y POSADA, A.: "Constituciones de Europa y América. Selección de textos vigentes, traducción y notas. Estudio Preliminar por ADOLFO POSADA". *Op. cit.*, págs. 47-48).

114 PÉREZ SERRANO, N. y POSADA, A.: "Constituciones de Europa y América. Selección de textos vigentes, traducción y notas. Estudio Preliminar por ADOLFO POSADA". *Op. cit.*, pág. 117.

115 PÉREZ SERRANO, N. y POSADA, A.: "Constituciones de Europa y América. Selección de textos vigentes, traducción y notas. Estudio Preliminar por ADOLFO POSADA". *Op. cit.*, pág. 129.

116 PÉREZ SERRANO, N. y POSADA, A.: "Constituciones de Europa y América. Selección de textos vigentes, traducción y notas. Estudio Preliminar por ADOLFO POSADA". *Op. cit.*, pág. 95.

117 PÉREZ SERRANO, N. y POSADA, A.: "Constituciones de Europa y América. Selección de textos vigentes, traducción y notas. Estudio Preliminar por ADOLFO POSADA". *Op. cit.*, pág. 121.

118 PÉREZ SERRANO, N. y POSADA, A.: "Constituciones de Europa y América. Selección de textos vigentes, traducción y notas. Estudio Preliminar por ADOLFO POSADA". *Op. cit.*, pág. 122.

119 PÉREZ SERRANO, N. y POSADA, A.: "Constituciones de Europa y América. Selección de textos vigentes, traducción y notas. Estudio Preliminar por ADOLFO POSADA". *Op. cit.*, pág. 154.

120 PÉREZ SERRANO, N. y POSADA, A.: "Constituciones de Europa y América. Selección de textos vigentes, traducción y notas. Estudio Preliminar por ADOLFO POSADA". *Op. cit.*, pág. 51.

121 PÉREZ SERRANO, N. y POSADA, A.: "Constituciones de Europa y América. Selección de textos vigentes, traducción y notas. Estudio Preliminar por ADOLFO POSADA". *Op. cit.*, pág. 128.

122 PÉREZ SERRANO, N. y POSADA, A.: "Constituciones de Europa y América. Selección de textos vigentes, traducción y notas. Estudio Preliminar por ADOLFO POSADA". *Op. cit.*, pág. 51.

123 PÉREZ SERRANO, N. y POSADA, A.: "Constituciones de Europa y América. Selección de textos vigentes, traducción y notas. Estudio Preliminar por ADOLFO POSADA". *Op. cit.*, pág. 94.

124 PÉREZ SERRANO, N. y POSADA, A.: "Constituciones de Europa y América. Selección de textos vigentes, traducción y notas. Estudio Preliminar por ADOLFO POSADA". *Op. cit.*, pág. 128.

125 PÉREZ SERRANO, N. y POSADA, A.: "Constituciones de Europa y América. Selección de textos vigentes, traducción y notas. Estudio Preliminar por ADOLFO POSADA". *Op. cit.*, págs. 128-129.



- 126 PÉREZ SERRANO, N. y POSADA, A.: "Constituciones de Europa y América. Selección de textos vigentes, traducción y notas. Estudio Preliminar por ADOLFO POSADA". *Op. cit.*, pág. 129.
- 127 PÉREZ SERRANO, N. y POSADA, A.: "Constituciones de Europa y América. Selección de textos vigentes, traducción y notas. Estudio Preliminar por ADOLFO POSADA". *Op. cit.*, pág. 94.
- 128 El artículo 67 de la Constitución prusiana de 1920 establecía que "cuando se rebase el crédito presupuestario o se efectúen gastos extra-presupuestarios se necesitará la ratificación ulterior del Landtag, que deberá solicitarse en el curso del ejercicio financiero siguiente. Los suplementos de crédito y los créditos extraordinarios deben ser aprobados por el Ministro de Hacienda. La aprobación no podrá concederse sino en caso de necesidad imprevista e ineludible" (PÉREZ SERRANO, N. y POSADA, A.: "Constituciones de Europa y América. Selección de textos vigentes, traducción y notas. Estudio Preliminar por ADOLFO POSADA". *Op. cit.*, pág. 95).
- 129 REDSLOB, R.: "Le régime parlementaire en Allemagne". *Op. cit.*, págs. 546-547.
- 130 PÉREZ SERRANO, N. y POSADA, A.: "Constituciones de Europa y América. Selección de textos vigentes, traducción y notas. Estudio Preliminar por ADOLFO POSADA". *Op. cit.*, pág. 95.
- 131 PÉREZ SERRANO, N. y POSADA, A.: "Constituciones de Europa y América. Selección de textos vigentes, traducción y notas. Estudio Preliminar por ADOLFO POSADA". *Op. cit.*, págs. 129-130.
- 132 PÉREZ SERRANO, N. y POSADA, A.: "Constituciones de Europa y América. Selección de textos vigentes, traducción y notas. Estudio Preliminar por ADOLFO POSADA". *Op. cit.*, pág. 130.
- 133 PÉREZ SERRANO, N. y POSADA, A.: "Constituciones de Europa y América. Selección de textos vigentes, traducción y notas. Estudio Preliminar por ADOLFO POSADA". *Op. cit.*, pág. 174.
- 134 PÉREZ SERRANO, N. y POSADA, A.: "Constituciones de Europa y América. Selección de textos vigentes, traducción y notas. Estudio Preliminar por ADOLFO POSADA". *Op. cit.*, pág. 95.
- 135 PÉREZ SERRANO, N. y POSADA, A.: "Constituciones de Europa y América. Selección de textos vigentes, traducción y notas. Estudio Preliminar por ADOLFO POSADA". *Op. cit.*, pág. 317.
- 136 El artículo 83 de la Constitución de Baviera contemplaba los supuestos de remanentes de créditos o de déficit presupuestario. En relación a los primeros, se preveía que los excedentes que aparecieran en la cuenta de un año presupuestario se inscribieran como ingreso en el Presupuesto que siguiera a aquél donde los excedentes se hubieran producido, mientras que los déficits de ingresos al cierre de la cuenta de un año presupuestario deberían ser inscritos como gasto en el Presupuesto del año que siguiera a aquél en que se produjo el déficit (PÉREZ SERRANO, N. y POSADA, A.: "Constituciones de Europa y América. Selección de textos vigentes, traducción y notas. Estudio Preliminar por ADOLFO POSADA". *Op. cit.*, pág. 129).

- 137 PÉREZ SERRANO, N. y POSADA, A.: "Constituciones de Europa y América. Selección de textos vigentes, traducción y notas. Estudio Preliminar por ADOLFO POSADA". *Op. cit.*, págs. 129-130.
- 138 PÉREZ SERRANO, N. y POSADA, A.: "Constituciones de Europa y América. Selección de textos vigentes, traducción y notas. Estudio Preliminar por ADOLFO POSADA". *Op. cit.*, pág. 95.
- 139 PÉREZ SERRANO, N. y POSADA, A.: "Constituciones de Europa y América. Selección de textos vigentes, traducción y notas. Estudio Preliminar por ADOLFO POSADA". *Op. cit.*, págs. 317-318.
- 140 PÉREZ SERRANO, N. y POSADA, A.: "Constituciones de Europa y América. Selección de textos vigentes, traducción y notas. Estudio Preliminar por ADOLFO POSADA". *Op. cit.*, pág. 317.
- 141 PÉREZ SERRANO, N. y POSADA, A.: "Constituciones de Europa y América. Selección de textos vigentes, traducción y notas. Estudio Preliminar por ADOLFO POSADA". *Op. cit.*, pág. 174.
- 142 PÉREZ SERRANO, N. y POSADA, A.: "Constituciones de Europa y América. Selección de textos vigentes, traducción y notas. Estudio Preliminar por ADOLFO POSADA". *Op. cit.*, págs. 174-175.
- 143 GIRAUD, E.: "La crise de la démocratie et le renforcement du pouvoir exécutif". París: Librairie du Recueil Sirey, 1938, págs. 139-140.
- 144 GIRAUD, E.: "La crise de la démocratie et le renforcement du pouvoir exécutif". *Op. cit.*, pág. 140.
- 145 MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel". *Op. cit.*, págs. 167-169.
- 146 MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe nouvelle". *Op. cit.*, pág. 525.
- 147 MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel". *Op. cit.*, págs. 171-173.
- 148 MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe nouvelle". *Op. cit.*, págs. 525-526.
- 149 BURDEAU, G.: "Le régime parlementaire dans les Constitutions Européennes d'après guerre". *Op. cit.*, pág. 381.
- 150 El procedimiento consistía en que el Gobierno debía depositar el proyecto de Presupuesto "no más tarde de cinco meses antes del comienzo del año presupuestario siguiente. Si al cabo de tres meses la Dieta no lo había votado, se trasladaba para su examen al Senado; si éste no se pronunciaba se consideraba que adoptaba el proyecto. Si, por el contrario, lo modificaba, la Dieta disponía, de nuevo, de un plazo de quince días para pronunciarse, tras el cual el texto reenviado por el Senado era considerado como definitivamente adoptado" (PÉREZ SERRANO, N. y POSADA, A.: "Constituciones de Europa y América. Selección de textos vigentes, traducción y notas. Estudio Preliminar por ADOLFO POSADA". *Op. cit.*, págs. 440-441).
- 151 BURDEAU, G.: "Le régime parlementaire dans les Constitutions européennes d'après guerre". *Op. cit.*, págs. 384-385.

- <sup>152</sup> MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe nouvelle". *Op. cit.*, pág. 530.
- <sup>153</sup> BURDEAU, G.: "Le régime parlementaire dans les Constitutions européennes d'après guerre". *Op. cit.*, págs. 381-382.
- <sup>154</sup> PÉREZ SERRANO, N. y POSADA, A.: "Constituciones de Europa y América. Selección de textos vigentes, traducción y notas. Estudio Preliminar por ADOLFO POSADA". *Op. cit.*, págs. 481-482.
- <sup>155</sup> MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel". *Op. cit.*, págs. 31-32.
- <sup>156</sup> GARCÍA PELAYO, M.: "Las transformaciones del Estado contemporáneo". Madrid: Alianza Universidad, 1985, págs. 13-14.  
En efecto, en su opinión, tales denominaciones no son neutrales, en tanto que indican distintos modos de aproximarse al entendimiento del Estado social y de sus contenidos. Así, los términos "Estado de partidos" y "Estado de asociaciones" hacen referencia a "problemas específicos del proceso de distribución del poder", mientras que el concepto de "Welfare State" se refiere esencialmente a una "dimensión de política estatal, es decir, a las finalidades de bienestar social" y, en última instancia, el concepto de "Estado social" no sólo incluye los "aspectos del bienestar", sino que también alcanza al tratamiento de los "problemas generales del sistema estatal de nuestro tiempo".
- <sup>157</sup> HELLER, H.: "Escritos políticos". Madrid: Alianza Editorial, 1985, pág. 295.
- <sup>158</sup> Para H. HELLER, "ante el parloteo irresponsable de racionalistas sin sangre en las venas y de irracionalistas sedientos de sangre, debería invadirles una misma náusea invencible y entonces habría, al fin, recaído la decisión en el dilema entre Dictadura fascista y Estado social de Derecho" ("Escritos políticos". *Op. cit.*, pág. 301).
- <sup>159</sup> GARCÍA PELAYO, M.: "Las transformaciones del Estado contemporáneo". *Op. cit.*, pág. 17.  
Con carácter general, sobre la significación y los contenidos del Estado social, así como los caracteres que lo definen en los textos constitucionales posteriores a la II Guerra Mundial especialmente en Alemania y España, *vid.* GARRORENA MORALES, A.: "El Estado español como Estado social y democrático de Derecho". Madrid: Tecnos, 1984.
- <sup>160</sup> LALUMIÈRE, P.: "Les finances publiques". 8<sup>e</sup> édition. Paris: Librairie Armand Colin, 1986, pág. 35.
- <sup>161</sup> LALUMIÈRE, P.: "Les finances publiques". 8<sup>e</sup> édition. *Op. cit.*, pág. 34.
- <sup>162</sup> PHILIP, L.: "Finances Publiques". Tome I: "Les problèmes généraux des finances publiques et le budget". *Op. cit.*, pág. 87.
- <sup>163</sup> Entre las "aportaciones propias" de la Constitución de la II República se encontraban, en su opinión, que "se han modelado instituciones de novedad evidente", como el Tribunal de Garantías Constitucionales; se ha dado "fisonomía peculiar" al nombramiento del Presidente de la República; se han "revivido con sustancia modernista" algunas instituciones tradicionales, como la Diputación permanente de Cortes, y, en última instancia, afirmaba, la Declaración de Derechos "ofrece innovaciones" importantes y "grandes posibilidades" (PÉREZ SERRANO, N.: "La Constitución española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes. Texto. Comentarios". Primera edición. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1932, págs. 33-34).

- <sup>164</sup> En fin, un Texto Constitucional que, afirmaba, contiene la afirmación "democrática y liberal", el "sentido laico", la "emancipación femenina", y la "orientación social" de la propiedad y la cultura (PÉREZ SERRANO, N.: "La Constitución española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes. Texto. Comentarios". *Op. cit.*, págs. 41-43).
- <sup>165</sup> El artículo 61 de la Constitución española de 1931, permitía al Gobierno la adopción de decretos, previa delegación del Congreso, sobre materias reservadas al Poder legislativo, estableciendo a tal efecto, limitaciones que afectaban a la imposibilidad de que se tratara de autorizaciones genéricas y de que se respetaran las bases establecidas por el Congreso al efecto, prohibiendo, en todo caso, que pudiera autorizarse a través de este procedimiento, aumento alguno de gastos (RICO LINAGE, R.: "Constituciones históricas. Ediciones Oficiales". Sevilla: Universidad de Sevilla. Secretariado de Publicaciones, 1994, pág. 227).  
No obstante, a efectos presupuestarios, resulta significativo subrayar que el Texto Constitucional no establecía ninguna limitación al contenido de los decretos provisionales del Presidente, previstos en el artículo 80 del Texto Constitucional, donde, en el caso de no encontrarse reunido el Congreso, a propuesta y con el acuerdo unánime del Gobierno y la aprobación de dos tercios de la Diputación Permanente, y en casos excepcionales que requirieran una decisión urgente o lo exigiera la defensa de la República, el Presidente podría adoptar —con carácter provisional—, decretos sobre materias reservadas a la competencia de las Cortes, cuya vigencia se extendería hasta que el Congreso resolviera o legislara sobre la materia (*Op. cit.*, pág. 230).
- <sup>166</sup> Concretamente, el artículo 107 de la Constitución de 1931 establecía: "La formación del proyecto de Presupuestos corresponde al Gobierno; su aprobación a las Cortes. El Gobierno presentará a estas, en la primera quincena de octubre de cada año, el proyecto de Presupuestos generales del Estado para el ejercicio económico siguiente.  
La vigencia del Presupuesto será de un año.  
Si no pudiera ser votado antes del primer día del año económico siguiente se prorrogará por trimestres la vigencia del último presupuesto, sin que estas prórrogas puedan exceder de cuatro" (RICO LINAGE, R.: "Constituciones históricas. Ediciones Oficiales". *Op. cit.*, pág. 235).

**8. "Presupuesto general" del Estado y Ley de  
Presupuestos en la Constitución española de 1931**

E FECTIVAMENTE, como afirmara G. Burdeau, los constituyentes españoles de 1931 tuvieron en cuenta las últimas modificaciones de las Constituciones de este período, desarrolladas bajo la tendencia al "reforzamiento del Ejecutivo". Sin embargo, la expresión de esta tendencia resulta más acusada en la redacción del Proyecto de Constitución que en el texto final, ya que, según se podrá comprobar en las páginas que siguen, el posterior debate en las Cortes Constituyentes dio lugar a una disminución importante de la misma a través de la afirmación por los Diputados del "principio democrático", en el que, por lo demás, como antes se afirmaba, se inspiraron también, originariamente, las Constituciones europeas inmediatamente posteriores a la I Guerra Mundial<sup>1</sup>.

De este modo, la Constitución trató de buscar —aunque su consecución real pueda ser discutida— un "equilibrio" entre ambas tendencias —"principio democrático" y "reforzamiento del Ejecutivo"—, que se traduce, en última instancia, en un "equilibrio" entre el Presidente de la República y el Parlamento y, en clara sintonía con el constitucionalismo de este período, los constituyentes españoles se suman a la tendencia general a la "racionalización del poder"<sup>2</sup>.

Porque uno de los extremos sustanciales a destacar en los debates constituyentes de 1931 fue la influencia que tuvieron las Constituciones vigentes en la época<sup>3</sup>, incluso para fundamentar las disconformidades que suscitaban en la Cámara determinados contenidos del Proyecto de Constitución<sup>4</sup>.

Unas influencias del Derecho constitucional comparado que no fueron siempre valoradas positivamente por los miembros de las Cortes Constituyentes, por considerar que las mismas continuaban con una tradición

basada en el influjo extranjero, hasta el extremo de afirmarse, en alguna ocasión, que esta Constitución “no es española”<sup>5</sup>. Unas críticas que se extendieron al “carácter teórico y doctrinal” del Proyecto de Constitución, por entender que no se habían tomado en consideración “las realidades españolas”<sup>6</sup>, sino una voluntad de “aparecer a tono con la conciencia europea y con el momento del mundo”<sup>7</sup>.

Sin embargo, las críticas relativas a la falta de originalidad y de adecuación a las necesidades nacionales fueron relativizadas por otros Diputados, quienes consideraban que la Constitución se hallaba “bien instalada en la altitud de los tiempos”, resultaba “atenta a las circunstancias españolas”, incluso era considerablemente “original”<sup>8</sup> y, en última instancia, estimaban que resultaba representativa de la aportación española al “tercer momento creador de la historia del Estado”, en el que también estaba presente España, como había ocurrido, por lo demás, en los otros dos momentos anteriores, tal y como afirmaba el Diputado de los Ríos<sup>9</sup>.

#### **a) La influencia del “principio democrático” en el “equilibrio” entre el Ejecutivo y el Legislativo**

Tras las elecciones municipales del 12 de abril de 1931 que, en opinión de A. Posada, el Monarca “interpreta correctamente”, abandonando el territorio español el día 14 del mismo mes, la Segunda República española se inicia con el establecimiento de un Gobierno provisional presidido por M. Alcalá Zamora, un antiguo Ministro de la Monarquía “convertido al republicanismo como protesta contra el régimen directorial”<sup>10</sup>.

La formación del Gobierno provisional tiene lugar a través de un Decreto del Comité Político de la República, publicado en la Gaceta de Madrid el 15 de abril de 1931<sup>11</sup>, cuyos firmantes formaron el Gobierno que, una vez constituido, publicó en la Gaceta de la misma fecha el “Estatuto jurídico del Gobierno”, definido por R. Palmer Valero como una “declaración de «principios directivos» que aportan una primera identificación del nuevo régimen”<sup>12</sup>.

Así, el Gobierno provisional es reconocido como “gobierno de plenos poderes” pero, como se afirma en este Decreto, “la situación de “pleno poder” no ha de entrañar ejercicio arbitrario en las actividades del Gobierno”,

por lo que se reconoce “solemnemente” el sometimiento de su actuación a normas jurídicas<sup>13</sup>.

A tal efecto, declara, entre otros aspectos, su voluntad de someter su actuación “colegiada e individual al discernimiento y sanción de las Cortes Constituyentes –órgano supremo y directo de la voluntad nacional–, llegada la hora de declinar ante ella sus poderes” (párrafo 1º). Del mismo modo, afirma que su actividad se desarrollará “no sólo en el acatamiento de la libertad personal y cuanto ha constituido en nuestro régimen constitucional el estatuto de los derechos ciudadanos, sino que aspira a ensancharlos, adoptando garantías de amparo para aquellos derechos, y reconociendo como uno de los principios de la moderna dogmática jurídica el de la personalidad sindical y corporativa, base del nuevo derecho social” (párrafo 4º)<sup>14</sup>.

De este modo, como afirma R. Palmer Valero, “el primer manifiesto formal del nuevo régimen alumbra ya lo que serán dos características destacadas de la Constitución”. De un lado, la transformación en el contenido dogmático de los Textos Constitucionales, como consecuencia de la incorporación de los derechos sociales, así como un entendimiento del derecho de propiedad con “importantes modificaciones con relación a nuestro Derecho tradicional”. De otro, la preocupación por “establecer como base de la organización del Estado un plexo de normas de justicia”, por “someter el Poder al Derecho” y por “regular jurídicamente la actuación de los órganos estatales”<sup>15</sup>.

La función básica de este Gobierno provisional –interpretando los resultados de las elecciones municipales como una condena de la Monarquía y como la aprobación de la “composición republicana-socialista del Comité político”, que asumió el poder cuando Alfonso XIII fue destronado– era, afirmaba A. Posada, “preparar una nueva estructura constitucional, no monárquica y donde la forma debe ser decidida por las Cortes constituyentes representativas de la Nación mediante una elección libre y sincera”<sup>16</sup>.

A tal fin, el Decreto del Ministro de Justicia, Fernando de los Ríos Urruti, publicado en la Gaceta de Madrid el 9 de mayo de 1931, declaraba que el Gobierno provisional, “para poder cumplir de modo eficiente el empeño que le ha sido confiado y preparar para la Asamblea Constituyente los proyectos de ley sobre los cuales ha de deliberar ésta, considera indispensable crear un organismo asesor, que si a la postre quedara incorporado a la estructura constitucional, vendría a representar el órgano de

continuidad que diera unidad de sentido técnico-jurídico a las disposiciones emanadas de los distintos Departamentos ministeriales". De este modo, se decretaba la disolución de la Comisión General de Codificación, creada por Decreto de 10 de mayo de 1875, y se constituía una "Comisión jurídica asesora, dependiente del Ministerio de Justicia, para elaborar los proyectos de ley que el Gobierno le encomiende, presentar ante el mismo aquellos que por propia iniciativa estime convenientes, y preparar y evacuar los informes que el Gobierno solicite sobre cuestiones de orden especial y concreto"<sup>17</sup>.

El 6 de julio de 1931 la "Comisión jurídica asesora" remite al Gobierno el "anteproyecto de Constitución (104 artículos agrupados en 11 Títulos) y los votos particulares"<sup>18</sup>. Un texto que, a excepción de ciertos votos particulares de las minorías, estimaba A. Posada que, debido a las "tendencias socializantes" presentes en el espíritu de las Cortes constituyentes, no pudo servir a éstas ni siquiera como fuente de inspiración<sup>19</sup>.

Las Cortes Constituyentes, convocadas por Decreto de 3 de junio de 1931 del Gobierno provisional, integradas por una sola Cámara, deberían aprobar la nueva Constitución<sup>20</sup>, cuyo Proyecto, integrado por 121 artículos y una Disposición transitoria, es presentado por la Comisión Parlamentaria de Constitución, "presidida por un reputado criminalista", profesor en la Universidad de Madrid, L. Jiménez de Asúa, el 18 de Agosto<sup>21</sup>.

Para L. Jiménez de Asúa, el Proyecto de Constitución elaborado no era excesivamente extenso, habida cuenta de que "la experiencia nos enseña que las Cartas otorgadas son siempre breves, en tanto que las Constituciones populares son siempre largas". Pero, además, afirmaba, "si comparamos las viejas Cartas políticas con las modernas Constituciones de la posguerra, es fácil percibir en sus textos nuevos artículos que antes no figuraban en las leyes fundamentales del Estado", preceptos que se incluyen, sobre todo, en la denominada "parte dogmática" de las Constituciones.

Sin embargo, en la actualidad, "más que «parte dogmática», ha de denominarse «parte sustantiva», porque han de ser llevados a esa área todos aquellos derechos y aspiraciones programáticas que los pueblos reclaman y ansían, en forma normativa y eficaz", de ahí que se incluyan en las Constituciones, porque, incluidos en ellas, "no sólo asumen la legalidad corriente a merced de las veleidades de un Parlamento, sino la superlegalidad de una Constitución, defendida por su rigidez". Por este motivo, "en virtud

de esa evolución y a causa del ensanchamiento del perímetro y horizonte de esos derechos, está en plena evolución sustantiva el Derecho constitucional", en tanto que ha dejado de ser "Derecho adjetivo, de garantía", frente a un Derecho privado "sustantivo"<sup>22</sup>.

Porque, en último término, en realidad "cada país «constitucionaliza» aquellas cuestiones que de momento tienen para él una importancia capital" y que, por tanto, "deben salir de la esfera de la mera «legalidad» para entrar en aquella región más alta, la de la «superlegalidad», que coloca determinadas soluciones por encima de los vaivenes de la voluble opinión parlamentaria"<sup>23</sup>.

Precisamente la expresa definición de la nueva Constitución como "ley suprema" suponía, en opinión de A. Posada, el cumplimiento de "dos funciones esenciales": una función "*declarativa* del espíritu con el que la Constitución ha sido elaborada y a la cual debe responder su aplicación y su interpretación", y otra función "*normativa* a la que deben acomodarse en su formación, organización y funcionamiento todas las instituciones del Estado". Desde tales premisas, la reforma constitucional exigiría "la aplicación del procedimiento extraordinario establecido por ella misma en el artículo 125", por lo que se trata de una Constitución "rígida", según la clásica definición de Bryce. Pero, además, la Constitución "garantiza el respeto a su texto", estableciendo, en las condiciones previstas en los artículos 121 a 123, "el recurso de inconstitucionalidad de las leyes ante el *tribunal de garantías constitucionales*"<sup>24</sup>.

Por lo demás, la nueva Constitución se definía en su Preámbulo como "la expresión representativa de la soberanía de España"<sup>25</sup>, consagrando el "principio democrático" que, en la obra de los constituyentes, aparecerá reflejado a través del establecimiento de un Parlamento unicameral. Así, L. Jiménez de Asúa se refería al Proyecto de Constitución afirmando que "rechazamos la dualidad de Cámaras porque el bicameralismo contradice el ideal democrático, ya que éste descansa en el supuesto de la igualdad del Pueblo como unidad".

Aunque reconocía que "a pesar del concepto democrático que corre por las nuevas Constituciones, son muy pocas —Estonia, Finlandia y Yugoslavia— las que declaran la unicameralidad", en su opinión, el Legislativo "es la expresión precisamente de la *volonté générale* y no resiste dualismos", de ahí que debiera recurrirse al unicameralismo "cuando se quiere afirmar la

soberanía de la Nación una y del Pueblo uno e indiviso”, tal como lo hizo Francia en 1791 y en 1848, y España en las Cortes de Cádiz<sup>26</sup>.

Un “principio democrático” que estuvo especialmente presente, en los debates del Proyecto de Constitución, en relación con la introducción del “referéndum” legislativo, recogido, finalmente, en el artículo 66 del Texto Constitucional<sup>27</sup>. Según manifestaba el Diputado Castrillo, “en una Constitución como la que estamos elaborando, en la que se regulan constantemente modalidades de democracia directa (...), vale la pena de establecer lo que ya existe en otras Constituciones democráticas, es decir, el derecho de referéndum”, pues en los “avances de la democracia” era necesario garantizar, en su opinión, “que lo que se vote en esta Cámara sin ningún contrapeso tenga siquiera el contrapeso de la opinión del país”<sup>28</sup>.

De este modo, el Parlamento unicameral resultaría “doblemente fuerte”, aspecto importante, en opinión de L. Jiménez de Asúa, respecto de la configuración de la Jefatura del Estado en el Proyecto de Constitución. En su opinión, era en relación con el Poder ejecutivo donde “los grandes tratadistas de Derecho constitucional están riñendo más enconadas batallas, porque el problema se halla hoy en crisis”. Por eso estimaba que “la mayor parte de las soluciones se muestran como tanteos y en germen” y, en última instancia, los Estados “buscan el remedio en el presidencialismo o en el parlamentarismo”.

De los tipos de Jefe de Estado republicano, el Proyecto de Constitución recogía el modelo parlamentario pero, aun dentro de él, afirmaba, existen distintas variedades que “pueden reducirse a dos grupos: el que postula un Presidente fuerte, y el que construye un Presidente débil”. El primero de ellos estaba representado en la Constitución alemana, cuyo Presidente “es elegido directamente por el pueblo, tiene la prerrogativa de disolución y la facultad de legislar por Decreto y, puede también, aunque con contrapeso, buscar frente al Parlamento, el apoyo popular”. El modelo de Presidente parlamentario “débil” se encontraba formulado, a través de convenciones constitucionales, en Francia, donde “es elegido por la Asamblea de las dos Cámaras; prácticamente ha perdido la posibilidad de disolver el Parlamento, no puede suplir a éste, ni en ningún caso recurrir contra él ante el pueblo”<sup>29</sup>.

Frente a estos dos modelos, el Proyecto de Constitución buscaba el “equilibrio entre el Presidente y el Parlamento”, configurando un modelo intermedio entre el alemán y el francés. Así, se rebajaba “un año de magistratura, reduciéndola a seis”, y se le impedía “la reelección inmediata”,

poniendo a su lado un Vicepresidente “sin función inmediata mientras no le sustituya”. Asimismo, el Presidente de la República configurado en el Proyecto era elegido “por sufragio universal directo y puede suplir por Decreto al Parlamento”, aunque quedaba casi imposibilitado para poder disolverlo. El Presidente podía acudir, contra el Parlamento, “al voto popular, pero jugándose en ello el cargo”. Del mismo modo, el Parlamento podría solicitar la destitución del Presidente, pero también él se jugaría su existencia, al poder ser disuelto<sup>30</sup>.

Como puede apreciarse en los debates constituyentes, la elección popular del Presidente de la República resultaba el procedimiento más acorde con el “principio democrático” que se pretendía establecer como núcleo fundamental del Texto Constitucional. Así, pueden citarse, a título de ejemplo, las palabras del Diputado Baeza Medina cuando defendía el texto del Dictamen de la Comisión Parlamentaria, afirmando ante la Cámara que “en un régimen perfectamente democrático la más alta investidura, la más alta magistratura de la Nación, debe conferirse por el sufragio directo, por la voluntad inmediata y directa del pueblo”<sup>31</sup>.

No obstante, la admisión por la Cámara de un Voto Particular, presentado inicialmente por la minoría de la Comisión Parlamentaria<sup>32</sup> y que posteriormente es asumido por la mayoría de la Comisión, concluiría con un procedimiento de elección presidencial de carácter mixto, donde, según el artículo 68 de la Constitución, el Presidente de la República “será elegido conjuntamente por las Cortes y un número de compromisarios igual al de Diputados”<sup>33</sup>.

Se trataba, de este modo, de poner de manifiesto el carácter “parlamentario” de la República<sup>34</sup>, aun cuando el parecer de la Comisión consistía en considerar que la intervención de la Cámara en la elección del Presidente de la República supondría “mediatizar” la figura presidencial<sup>35</sup>.

Porque, en definitiva, el Poder ejecutivo que el Proyecto constitucional pretendía configurar se estructuraba en torno a la figura del Presidente de la República, de ahí que, según afirmaba el Diputado Ruiz Funes en nombre de la Comisión, “el Presidente de la República, como el Presidente del Consejo, y como el Consejo de Ministros, son manifestaciones del Poder ejecutivo; pudiera, incluso, decirse, aunque en este Proyecto constitucional se conceden ciertas facultades moderadoras al Presidente de la República, que Presidente de la República y Presidente del Consejo son dos órganos del mismo Poder

ejecutivo, ya que, tanto el Presidente del Consejo como los Ministros, son nombrados por el Presidente de la República”.

Pero, aun integrando conjuntamente el Gobierno y el Presidente de la República el Poder ejecutivo, la figura de éste era reconocida por la Comisión con un rango jerárquico superior al resto de los “órganos ejecutivos”, de ahí que para el caso de prever la sustitución temporal del Presidente de la República, el Proyecto de Constitución designara al Presidente del Congreso de los Diputados, pues, según afirmaba el Diputado Ruiz Funes, ante la ausencia, incapacidad o falta del Presidente de la República, se optó porque “no lo sustituyese ninguna persona subordinada a él como miembro del Poder ejecutivo, sino una potestad independiente, cual es el Poder legislativo, asumido por el Presidente de las Cortes”<sup>36</sup>.

Una preponderancia del Presidente de la República en el Proyecto de Constitución que explica que los términos en que inicialmente se reconocía a éste la facultad de legislar por Decreto, fueran duramente criticados por la Cámara, considerando que la redacción dada en el Proyecto de Constitución en esta materia constituía “un verdadero peligro para el orden de la República”, al conferir al Presidente facultades para que, “de acuerdo con el Gobierno, estando las Cortes reunidas y sin estar las Cortes reunidas pudiera estatuir por decreto sobre materias atribuidas al Parlamento”<sup>37</sup>.

De este modo, frente a la tendencia de la Comisión Parlamentaria a reforzar el Poder ejecutivo, la Cámara imponía la aplicación del “principio democrático”. De ahí que el Diputado García Valdecasas afirmara, en defensa de la redacción inicial de la facultad legislativa del Presidente de la República, que “esta Cámara tiene extraordinariamente exaltado el prurito democrático y (que) experimenta una gran desconfianza contra todo lo que sea fortalecimiento de Poderes que pudieran, en un determinado momento, estar en pugna con la que parece la representación más genuina de esta voluntad nacional; pero esto no es una cosa rigurosamente segura; no es rigurosamente seguro el que un Parlamento sea en cada momento y siempre el mejor intérprete de la voluntad de una nación y, por el contrario, sí es una cosa rigurosamente cierta que existe una tendencia en el Parlamento a que se diluya el sentido de la responsabilidad”<sup>38</sup>.

Idéntica oposición surgió en la Cámara respecto de la atribución al Presidente del derecho de disolución del Parlamento, según establecía el Proyecto de Constitución. Una facultad que, en opinión del Diputado Botella,

“no se deberá conceder al Presidente, ni aun en el caso de que fuera elegido directamente por el pueblo”, por considerar que “esta facultad sólo se comprende en una monarquía, porque estimando en la monarquía el jefe del Estado que su Poder es anterior y superior al del pueblo, porque proceda de la gracia divina o porque proceda de un derecho histórico, se comprende que se sienta por encima del Parlamento y que se atribuya la facultad de disolverlo”, pero, en su opinión, “en una República democrática, cuando el Parlamento es elegido por el pueblo y se compone de más de 450 diputados, ¿vamos a conceder que un solo representante del pueblo (...) tenga más ponderación?”<sup>39</sup>.

Sin embargo, tomando como punto de referencia ciertas construcciones doctrinales de la época acerca del “régimen parlamentario”, el Diputado Lladó defendía la facultad de disolución del Presidente de la República partiendo, en primer término, de una definición del “régimen parlamentario” como “un régimen de enlace de Poderes” y no de “separación de poderes”. Porque, afirmaba, “el Poder legislativo participa en las funciones del ejecutivo, y éste a su vez participa también en la función del legislativo” y, para los casos en que “se rompa esa armonía”, ese “enlace o equilibrio entre el Poder legislativo y ejecutivo, es necesario que actúe para restablecer la normalidad el único que tiene poder para ello, el pueblo que es el soberano dentro del régimen democrático”.

Desde tales premisas, se planteaba a continuación: “¿quién determina el impulso, quien mueve el mecanismo dentro del régimen parlamentario para que el soberano se pronuncie en los casos que quedan apuntados? Pues el Presidente, el Jefe del Estado, que ejerce una magistratura de origen democrático, una magistratura de confianza”. Hasta tal punto la facultad de disolución del Presidente es importante para el “régimen parlamentario”, que, afirmaba, “ha dado lugar a que tratadistas de Derecho público, los más modernos, califiquen a este régimen de puro o impuro, según se aparte o no de este principio fundamental”<sup>40</sup>.

A modo de transacción entre ambas posturas, la Comisión procedió a una nueva redacción del precepto que fue aprobada en “votación ordinaria”, con el contenido que figura en el artículo 81 de la Constitución de 1931<sup>41</sup>.

De este modo, la redacción final del Texto no contenía el tenor del proyecto primitivo de la Comisión parlamentaria, en virtud del cual se preveía la autorización al Presidente para recabar del pueblo la disolución del



Parlamento –lo que suponía “arriesgar” su propia “vida” en tanto que “la negativa plebiscitaria acarrearía su destitución”–, y aceptó “el criterio híbrido” que consta en el artículo 81 de la Constitución, donde se limita el derecho de disolución del Presidente a “dos veces como máximo durante su mandato cuando lo estime necesario”<sup>42</sup>. De este modo, se configuraba, en opinión de N. Pérez Serrano, “una Magistratura más bien débil y que no podrá hacer frente a las Cortes, aunque un Presidente hábil y enérgico tampoco quede desprovisto de recursos para medir sus armas con un Parlamento díscolo”<sup>43</sup>.

Por lo demás, el Proyecto trataba de construir un Gobierno “fuerte contra posibles votos de censura eventuales y caprichosos, exigiendo un voto calificado”, pues, como afirmaba L. Jiménez de Asúa, “la separación del Poder ejecutivo y del legislativo, que arranca de la doctrina de Montesquieu, está hoy en franca crisis”. Dado que “el Poder reside en el pueblo, encarna en el Estado y se ejerce por sus órganos, no hay necesidad de hacer esa división, sino de afirmar más bien la seguridad y la permanencia de la labor de cada uno”<sup>44</sup>.

De ahí que el Gobierno, en opinión de A. Posada, presentara en la nueva Constitución “un relieve distinto y acusado, entre el *Presidente* y las *Cortes*, con una organización y funciones propias”<sup>45</sup>. Así, desde su perspectiva, en que el Gobierno era la “institución *política* por esencia”<sup>46</sup>, correspondía al Presidente del Gobierno “dirigir y representar su política general”, de la que los restantes miembros respondían solidariamente ante las Cortes<sup>47</sup>. Pero, al mismo tiempo, el Gobierno era “un órgano de gestión de servicios públicos” (art. 87), en relación con los cuales cada uno de sus miembros respondía individualmente de su gestión ministerial (arts. 87-92)<sup>48</sup>, si bien, afirmaba, las funciones del Gobierno en la nueva Constitución española eran definidas genéricamente, ya sea “*por relación al Presidente de la República*, refrendando sus actos y órdenes (v. art. 84)”, ya sea “*por relación a las Cortes*”.

En este último caso, afirmaba, “las funciones del Gobierno” se concretaban, de un lado, en el artículo 90 de la Constitución –que reconoce al Consejo de Ministros la elaboración de los “proyectos de leyes” que debe someter al Parlamento, la aprobación de los “decretos”, el “ejercicio del poder reglamentario” y la deliberación sobre “todas las cuestiones de interés público”–, así como en el reconocimiento de la iniciativa legislativa (art. 60).

De otra parte, tales “funciones” también se manifestaban en la “posibilidad de legislar por decreto” –autorizado por las Cortes en las condiciones del artículo 61<sup>49</sup>–, en la “propuesta y redacción de decretos-leyes” –a los que se refiere el artículo 80–, y en la “colaboración con las Cortes” –esencial al “régimen parlamentario” (art. 60, 61, 63, 83, 91, 107, etc.)–.

Unas Cortes que en el texto de la Constitución tenían entre sus “funciones y poderes”, en opinión de A. Posada, en primer término, las que se referían “a su propia constitución”, en tanto que el Congreso de los Diputados era competente para “resolver sobre la validez de la elección” y “la capacidad de sus miembros electos”, así como para “adoptar su Reglamento de régimen interior” (art. 57).

Asimismo, la definida como “potestad legislativa” en el artículo 51 comprendía la “*iniciativa de las leyes*” –que el Congreso compartía con el Gobierno (art. 60) y, en ciertas condiciones, determinadas por el artículo 66 de la Constitución, con el pueblo (cuerpo electoral)–, así como el “voto de las leyes” ordinarias o declaradas urgentes –sin que respecto de éstas últimas el Presidente de la República pudiera oponer su veto (art. 83)–, la “autorización al Gobierno para *legislar por decreto*”, acordado en Consejo de Ministros, sobre las materias “reservadas” al Poder legislativo, en las condiciones previstas en el artículo 61 de la Constitución –donde se contemplaba la prohibición expresa de que se autorizara, a través de esta forma, “aumento alguno de gastos”–, y la “decisión o la legislación” respecto de cuestiones relativas a los decretos presidenciales adoptados –cuando las Cortes no estén reunidas y de conformidad con las prescripciones del artículo 80<sup>50</sup>–.

También se le encomendaba la que denominaría A. Posada como “función de *vigilancia*”, derivada del contenido de los artículos 63 –según la cual el Presidente del Gobierno y los Ministros no podrían dispensarse de acudir a la Cámara cuando fueran requeridos por ella–, 64 –en su opinión, con un carácter “esencialmente político”–, y 91 –donde se afirmaba la responsabilidad individual de los miembros del Consejo ante las Cortes, por su gestión ministerial–.

Por su parte, la “función política” correspondía a las Cortes, en opinión del autor precitado, según las exigencias de un “régimen parlamentario” de colaboración de poderes, en tanto que el Gobierno, formado según las prescripciones del artículo 86 y del artículo 75, necesitaba contar con la confianza de aquéllas. Además, la retirada de la confianza debería ser

“*explícita*”, manifestada mediante un voto de censura, según establecía el artículo 64 de la Constitución, lo que permitía a A. Posada estimar que también podían considerarse como funciones “políticas” de las Cortes su intervención en la “elección del Presidente de la República” (arts. 68 y 74), en la “prestación de promesa de fidelidad” de éste a la República (art. 72), y en relación con la “responsabilidad ministerial”, dado que los miembros del Consejo eran responsables ante las Cortes “solidariamente, de la política del Gobierno” (art. 91)<sup>51</sup>.

Asimismo, A. Posada identificaba una “función relativa a la vida internacional”, en relación con la cual las Cortes debían respetar el principio de la renuncia a la guerra (art. 6) y la observación de las reglas de Derecho internacional (artículo 7), pudiendo limitar, en cierto sentido, su función legislativa, en virtud de consideraciones de carácter internacional, como establecía el artículo 65 de la Constitución.

En fin, entre las denominadas como “funciones judiciales”, A. Posada incluía la facultad de destituir al Presidente de la República por la mayoría absoluta de los votos de las Cortes —cuando estimaran que la segunda disolución decretada por él no era necesaria (art. 81)—, así como la facultad genérica de provocar su destitución —prevista en el artículo 82—. Además, las Cortes tenían reconocida la facultad de acusar al Presidente de la República ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, así como la de “intentar la exigencia de responsabilidad civil y criminal” contra el Presidente del Consejo y los Ministros, ante este mismo Tribunal, por infracción de la Constitución y las leyes (art. 92)<sup>52</sup>.

Por último, y al margen de lo previsto en el artículo 125 de la Constitución —iniciativa de reforma constitucional—, también resultaba posible identificar una “función económica”, dado que las Cortes tenían prevista su intervención en distintos aspectos recogidos en el Título VIII, tales como la “aprobación de los Presupuestos de la República” —respecto de los cuales el Gobierno establecería y presentaría el Proyecto (art. 107)—, las reglas relativas al aumento de los gastos, previstas en el artículo 108, y la facultad de autorización del Presupuesto extraordinario contemplado en el artículo 109, teniendo en cuenta que el Presupuesto aprobado por las Cortes no necesitaba de la promulgación por el Jefe del Estado (art. 110). Del mismo modo, resultaba esencial la intervención de las Cortes en la aprobación de las leyes tributarias (art. 115) y, en última instancia, en el conocimiento de la

censura de las cuentas de las Cajas de amortizaciones, llevada a cabo por el Tribunal de Cuentas de la República, que dependería directamente de las Cortes y ejercería sus funciones por delegación de ellas (arts. 119 y 120)<sup>53</sup>.

En efecto, en este último ámbito, el de las “*finanzas públicas*” —según la denominación que figuraba en el Proyecto de Constitución—, correspondía al Gobierno establecer el Proyecto de Presupuesto, que presentaría a las Cortes en la primera quincena de octubre de cada año para su aprobación, disponiendo, además, la vigencia del “principio de anualidad presupuestaria”, y estableciendo un sistema de prórrogas por trimestres, con un número máximo de cuatro, para el caso de que el Presupuesto no pudiera ser votado antes del primer día del año económico siguiente (art. 107)<sup>54</sup>. Por lo demás, habría de poner en práctica y ejecutar los Presupuestos aprobados y promulgados por las Cortes, un Presupuesto que sería ejecutivo desde el momento de su aprobación (art. 110)<sup>55</sup>, en las condiciones de los artículos 113, 114, 115 y 116<sup>56</sup>.

Es decir, el Presupuesto no podría contener ninguna autorización al Gobierno para rebasar ni los límites de la cifra absoluta de gasto que se consignaba en el mismo (salvo caso de guerra) (art. 113), ni los créditos fijados en el estado de gastos que, en este último caso, tampoco podrían ser destinados a fines distintos de los recogidos en el Presupuesto, aunque el Gobierno podría aprobar créditos o suplementos de créditos, sin estar reunidas las Cortes, bajo su responsabilidad, en situaciones tales como “guerra” o evitación de la misma, graves perturbaciones del orden público, calamidades públicas, etc. (art. 114).

En última instancia, en relación con los ingresos públicos, el Gobierno necesitaría de la autorización presupuestaria para poder hacer efectivo su derecho de recaudar contribuciones, impuestos y tasas, así como para realizar ventas y operaciones de crédito, etc. (art. 115). Por lo demás, la Ley de Presupuestos sólo sería aprobada cuando “se considere necesaria”, debiendo contener las medidas dirigidas a la ejecución del Presupuesto al que se refiera (art. 116).

En fin, la Constitución española de la II República consagraba, a juicio de A. Posada, el tipo de gobierno parlamentario, si bien “tanto en la elaboración de la Constitución, como en el texto aceptado, por razones doctrinales y quizá para demostrar que se conocen las rectificaciones de la experiencia, en la aplicación de la teoría de la división de poderes, y la

significación política del concepto de Poder, se ha evitado hablar de Poderes”, de tal modo que la nueva Constitución tiende a inspirarse en una “concepción funcional de las instituciones”, según el modelo de parlamentarismo establecido en Alemania<sup>57</sup>.

Así, la nueva Constitución española pretendía configurar un Estado que se quiere mantener en la “tradición jurídica del *Estado de derecho* constitucional y que aspira a gobernarse por instituciones representativas”, teniendo en cuenta la necesidad de establecer “gobiernos eficaces”, tal y como “lo reclama la complejidad de la vida social en el Estado –su contenido– los progresos de la técnica que el gobierno debe utilizar y la sugestión extendida del valor de las soluciones rápidas y eficaces”<sup>58</sup>.

De este modo, siguiendo el modelo de las nuevas constituciones europeas, la relación de “armonía” que debe presidir en un “régimen parlamentario” las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno, se manifiesta a través del principio de que “el segundo merece la confianza del primero” y, así, el artículo 64 de la Constitución de 1931 establece la forma, condiciones y efectos del voto de censura, contraponiéndose a la “tradición” del parlamentarismo “clásico”, donde esta armonía se realizaba sin una regla prefijada expresamente y, por lo tanto, “con un amplio criterio de flexibilidad según las circunstancias”<sup>59</sup>.

Pero como demostró el intento de puesta en práctica del artículo 64, el 24 de febrero de 1933, ya que, finalmente, no pudo ser aplicado, por la utilización previa del voto de confianza que, según se interpretó, se encontraba recogido en el artículo 75 de la Constitución<sup>60</sup>, la normatividad constitucional no constituye, por sí sola, una garantía determinante de la estabilidad gubernamental, como tendría ocasión de subrayar B. Mirkin-Guetzévitch<sup>61</sup>.

Este ejemplo “casi único de aplicación del voto de censura” era una prueba, en su opinión, de que “el problema de la estabilidad gubernamental no es un problema constitucional” (o, al menos no exclusivamente constitucional) y que “ninguna ley, ninguna regla rígida puede realizarla si la vida política de un país no contiene los elementos necesarios para la estabilidad” y, especialmente, concluía, el problema de la estabilización del Ejecutivo está íntimamente ligado “a los partidos”, considerando, en este sentido, que el sistema bipartidista inglés era el que debía dar lugar a “una estabilidad perfecta”<sup>62</sup>.

#### b) La influencia del “Presupuesto general” del Estado en el “equilibrio” entre el Ejecutivo y el Legislativo

Precisamente una de las características más destacadas del mencionado Título VIII, dedicado a la “Hacienda Pública”, al margen de su extensión<sup>63</sup>, es que, como afirmara N. Pérez Serrano, siguiendo “una tendencia muy difundida por el mundo” pero, en su opinión, “llevada ahora a cierta exageración”, reflejaba la voluntad de los constituyentes de cercenar “considerablemente las facultades del Parlamento” en relación con los gastos públicos, hasta el punto de que, afirmaba, “el Ministro de Hacienda viene a ser, de hecho, el único órgano autorizado para fijar los desembolsos a cargo del Tesoro”<sup>64</sup>.

Esta preponderancia del Gobierno en materia presupuestaria, reflejaba, a su juicio, el propósito –sugerido ya en el artículo 107, y posteriormente “corroborado” en el artículo 110 del Texto Constitucional–, “de eliminar al Jefe del Estado de toda intervención en punto al Presupuesto”, al atribuir la iniciativa al Gobierno, que es quien presenta el Proyecto, correspondiendo a las Cortes su aprobación<sup>65</sup>.

La asignación al Gobierno de la competencia para elaborar el Proyecto de Presupuesto y su aprobación por las Cortes, según establece el artículo 107 de la Constitución, constituye, en opinión de R. Palmer Valero, una regulación “en consonancia con las atribuciones que la Constitución reconoce al Presidente del Consejo de Ministros para dirigir y representar la política general del Gobierno, a cada uno de sus miembros para la alta dirección de los servicios de sus respectivos departamentos y al Consejo para elaborar los proyectos de ley que haya de someter al Parlamento (artículos 87 y 90)”<sup>66</sup>.

El Proyecto presentado por el Gobierno y votado por las Cortes convierte al Presupuesto, según el artículo 110 de la Constitución, en “ejecutivo”, lo que, en opinión de N. Pérez Serrano, significaba que el Presupuesto “queda perfecto y, puede, desde luego, ejecutarse, sin que sea necesaria la intervención del Jefe del Estado”, excluyéndose también, con arreglo al contenido del artículo 66, la intervención popular “mediante referéndum”.

Sin embargo, el hecho de que no sea necesaria la promulgación del Presupuesto por el Jefe del Estado para su vigencia, planteaba a este autor la

duda de “¿quién realizará la publicación indispensable para el cumplimiento del propio Presupuesto?”. Al mismo tiempo, la regulación constitucional del Presupuesto en el citado precepto –por otro lado, sin “antecedente conocido”–, le parecía que cuestionaba el carácter legislativo de la intervención parlamentaria, en tanto que, “si la Ley consiste en una norma justa, general y duradera que dicta mandatos para el futuro”, a la vista del artículo 110 de la Constitución “el Presupuesto no es una Ley, sino mero acto de administración financiera que por su importancia requiere la intervención de la Representación nacional”<sup>67</sup>.

Esta consideración parece ser confirmada por el propio Texto Constitucional cuando, en su artículo 116, se refiere a “la ley de Presupuestos, cuando se considere necesaria”, que contendría “solamente las normas aplicables a la ejecución del Presupuesto a que se refiere”, prescribiendo, además, que “sus preceptos sólo regirán durante la vigencia del Presupuesto mismo”. Un precepto que, en opinión de N. Pérez Serrano debía entenderse en el sentido de que la “*Ley de Presupuestos* quiere decir «el articulado»”, ya que, afirmaba, el Presupuesto “se compone de un estado de gastos y otro de ingresos”, y “ambos van precedidos de un articulado, que se discutía al final”<sup>68</sup>.

La intencionalidad de este precepto, en su opinión, no era otra que evitar la práctica habitualmente seguida de incluir en el articulado de los Presupuestos “disposiciones de tono vario y de duración indefinida”, dando lugar a “incalificables abusos, también advertidos en otros Países”, si bien, en nuestro caso, el artículo 116 de la Constitución incorporaba, como “innovación principal”, la autorización implícita de la “supresión del articulado”, aunque “no adivinemos cómo podrá tener valor normativo por sí una serie de estados con epígrafes, conceptos y cifras”<sup>69</sup>.

Además, el artículo 110 de la Constitución, suponía, en opinión de N. Alcalá-Zamora, “una excepción, tan insólita como arbitraria, de posibilidad del veto” por parte del Presidente de la República. No obstante, a través de una interpretación basada en la distinción entre los estados de ingresos y gastos y el articulado de las leyes de Presupuestos, era posible, en su opinión, limitar esta exclusión únicamente respecto de las cifras presupuestarias, pues, afirmaba, “a más de que no cabe interrumpir la vida financiera del Estado, suspendiendo cobros y pagos, durante el plazo del veto, éste no tendría razón de ser”.

Porque, en su opinión, la discusión acerca del cálculo de ingresos sería un “bizantinismo” y el aumento de los gastos una usurpación “de la potestad de la Cámara”, mientras que la decisión sobre su reducción es trasladada constitucionalmente a la consideración del Gobierno, aunque, desde su punto de vista, la afirmación del artículo 114 del Texto Constitucional en el sentido de que los créditos del estado de gastos constituyen cantidades máximas asignadas a cada servicio, debe entenderse, al mismo tiempo, como consignaciones “de inversión obligatoria e irreductible”<sup>70</sup>.

Pero teniendo en cuenta su consideración respecto del articulado de las leyes de Presupuestos, en tanto que este contenido presentaba, en su opinión, “no ya defectos, peligros y motivos, iguales a los de cualquier otra ley, sino superiores a los de todas ellas, para merecer y ocasionar el veto” –ya que responden, en la mayoría de los casos, “a un desate de codicias, prodigalidades y favoritismos que llevan, por medio oblicuo, al éxito de iniciativas que, directas y en otra ocasión, no prosperarían”–, las “disposiciones restrictivas” contenidas en el artículo 116 de la Constitución podían evitar tales consecuencias, hasta el punto de que, afirmaba, no sólo sería necesario el veto respecto del articulado de las leyes de Presupuestos, sino también el “examen de oficio por el Tribunal de Garantías”, con el fin de “suspender, desde el primer momento, y anular rápidamente” las disposiciones que vulneren el artículo 116<sup>71</sup>.

En todo caso, el significado de la intervención parlamentaria respecto del Presupuesto, según la regulación contenida en el artículo 110 de la Constitución, debe entenderse, en opinión de A. Gallego Anabitarte, a partir de otras intervenciones de las Cortes previstas en el Texto Constitucional. Así, afirma, se atribuye a las Cortes “la resolución de unos tradicionales asuntos que aparentemente no exigen *ley*”, como es el caso, en el artículo 37 de la Constitución, de la fijación anual del contingente militar, o las amnistías que, según establece el artículo 102, “sólo podrán ser acordadas por el Parlamento”.

Del mismo modo, en otros supuestos, la Constitución alude a una “autorización de las Cortes por *ley especial*”, como es el caso del artículo 78 para la retirada de España de la Sociedad de Naciones. En este contexto, la intervención de las Cortes prevista en el artículo 110 de la Constitución posee una clara significación de “autorización”, como así lo demuestra, en su opinión, el propio Texto Constitucional cuando reconoce –artículos 113 y

115- que el Presupuesto contiene "autorizaciones", tanto respecto de los "ingresos" como de los "gastos"<sup>72</sup>. Esta consideración, afirma, no supone estrictamente una vuelta a la "antigua tradición"<sup>73</sup>, sino que la razón de "tan curiosos preceptos se deb(e) a la influencia de la dogmática alemana".

Desde luego, la regulación contenida en el artículo 115 de la Constitución supone, como afirma R. Palmer Valero, una auténtica "novedad", en tanto que, de un lado, su apartado primero -donde se reconoce el "principio de legalidad tributaria"-, resulta trasladado de su tradicional ubicación en la "parte dogmática" de las Constituciones a la "parte orgánica", donde aparece en el Texto Constitucional de 1931. Pero, además, el apartado segundo del citado precepto aporta una nueva innovación, consistente en convertir el Presupuesto en una "segunda autorización" para la recaudación de impuestos, al margen de su establecimiento mediante leyes tributarias<sup>74</sup>, lo que suponía, en opinión de N. Pérez Serrano, un intento de "conciliar la permanencia de las Leyes tributarias y la precariedad del devengo fiscal".

Ciertamente, la ley tributaria aprobada por las Cortes desarrolla eficacia jurídica indefinidamente, en tanto no sea derogada, pero "ese tributo sólo podrá exigirse si el Parlamento lo ha autorizado así al formar el Presupuesto de ingresos", de tal modo que podría afirmarse, en opinión del autor precitado, que "los preceptos reguladores de un impuesto actúan bajo condición suspensiva", en tanto no sea autorizada su traducción "en cobros" por el documento presupuestario<sup>75</sup>.

No obstante, el aspecto más relevante de esta regulación constitucional proviene, sin duda, de que a través de la previsión contenida en el apartado segundo del artículo 115 de la Constitución, es posible afirmar, en opinión de R. Palmer Valero, que "el estado de ingresos del Presupuesto no es un mero plan, un simple cálculo, sino que produce efectos jurídicos al autorizar a la Administración financiera a ejecutar las operaciones necesarias para su aplicación"<sup>76</sup>.

Desde tales premisas, afirma A. Rodríguez Bereijo que de la regulación contenida en el artículo 116, respecto del artículo 110, se desprende que para los constituyentes una cosa era "el *Presupuesto*, acto administrativo del Gobierno" -que para su eficacia y vigor no requería su transformación en ley, sino "simplemente de una especial aprobación por las Cortes"-, y otra distinta la "*Ley de Presupuestos*", es decir, el articulado, "que podía -aunque no necesariamente- acompañar al Presupuesto mismo". A través de esta

diferenciación, afirma, el voto de las Cortes al Proyecto de Presupuesto presentado por el Gobierno "no era propiamente una «ley» en sentido formal, sino un acto de cooperación y control del legislativo en la elaboración de la política financiera del Estado"<sup>77</sup>, lo que explica, en opinión de R. Palmer Valero, que para su publicación no fuera requerida la intervención del Jefe del Estado, pues aunque "ninguno de los comentaristas de la época resalta el carácter de control parlamentario ni interpreta en este sentido el artículo 110", el control del Gobierno "lo ejercen sólo las Cortes, no el Presidente de la República"<sup>78</sup>.

Es en este último sentido en el que habría que situar la delimitación por A. Posada, con carácter general, de una "función económica de los Parlamentos", diferenciada respecto de la "función legislativa general", tanto "por razones técnicas", a partir de la exigencia de métodos especiales para la preparación y elaboración de las leyes financieras, como por "razones políticas", derivadas de las particulares relaciones que deba mantener el Parlamento con el Ejecutivo cuando se trata de impuestos o de la elaboración, aprobación y puesta en práctica de un Presupuesto. Pero, en todo caso, desde su punto de vista resultaba "evidente que, cuando las Asambleas legislativas establecen o aprueban un impuesto o un Presupuesto o lo *ponen en vigor*, realizan un *acto* decisivo de *legislación* en función de la soberanía, acto al que, por razones políticas se acostumbra a dar el carácter de *constitucional*"<sup>79</sup>.

En todo caso, la única referencia a la distinción entre el Presupuesto y la Ley de Presupuestos en los debates del Proyecto de Constitución, se encuentra en la Sesión en que tuvo lugar la aprobación definitiva del Proyecto de Constitución, donde queda clara la voluntad de la Comisión Parlamentaria de diferenciar ambos conceptos. Así, en relación al artículo 116 del Texto Constitucional, el Diputado Royo Vilanova intervino afirmando que "en el art. 116 hay una errata que si no se corrige ahora seguirá repitiéndose en todas las ediciones oficiales, y es cosa que se presta a confusión".

En su opinión, cuando el artículo 116 establecía que "la ley de Presupuestos, cuando se considere necesaria, contendrá (...)", parecía evidente querer decir "cuando se considere necesario", porque "la ley de Presupuestos siempre será necesaria; de modo que conviene aclararlo. Por lo menos, en el ejemplar que a mí me han repartido, aparece así". Antes de que concluyera la

intervención del Diputado Royo Vilanova, el Presidente de la Comisión Parlamentaria de Constitución, Diputado Jiménez de Asúa, declaraba que "no es errata" y, en un posterior turno de palabra, afirmó con rotundidad que "la frase que figura en el art. 116 calificando la ley, si ha de ser o no necesaria, por lo mismo que se refiere a la ley, según los técnicos —porque yo en esta materia soy absolutamente imperito— ha de ser así dicho para que no haya duda de que se refiere a la ley que puede ser necesaria o no serlo"<sup>80</sup>.

Podría subrayarse, por tanto, en primer término, la voluntad de los constituyentes españoles de 1931 de consagrar, en los términos más extensos posibles, la garantía de la intervención parlamentaria en el establecimiento de los tributos, incluso en el marco de la vigencia de la "bifurcación del principio de legalidad financiera", lo que les lleva a considerar que no basta con la existencia de una legislación tributaria permanente para que el Ejecutivo se encuentre habilitado para recaudar impuestos. Por el contrario, según se desprende del contenido del artículo 115 del Texto Constitucional, la legislación tributaria constituye una "autorización" genérica de la facultad impositiva del Estado, pero no habilita al Gobierno para la recaudación de los tributos, a no ser que la exacción tributaria se encuentre prevista, de modo expreso, en el estado de ingresos del Presupuesto.

Un Presupuesto que la propia Constitución diferencia de la Ley de Presupuestos pero, a pesar de que esta construcción pudiera evocar las categorías "dualistas" que, según se ha analizado en páginas anteriores, fueron elaboradas por la doctrina alemana en el marco de la vigencia del "principio monárquico" y a las que, en algunos momentos, se refieren los constituyentes, lo cierto es que evitan el vaciamiento de los contenidos jurídicos del Presupuesto, al que conduciría la aplicación de este "dualismo" en las construcciones alemanas, reconociendo eficacia jurídica a los estados de ingresos y gastos.

Así se demuestra, por lo demás, respecto de la exigencia que se ha comentado en relación con la exacción de tributos por parte del Gobierno, pero también por la eficacia jurídica que se atribuye a las magnitudes contempladas en el estado de gastos, según el artículo 114 de la Constitución, donde se prohíbe al Gobierno, de modo expreso, alterar o rebasar las cantidades asignadas a cada servicio.

Este Presupuesto, por lo demás, dotado de sustantividad propia, debe ser "aprobado" por el Parlamento, aunque su manifestación de voluntad no

adopte la forma de "ley", de ahí que se prescindiera para su vigencia, según afirma expresamente el artículo 110 de la Constitución, de la intervención del Jefe del Estado, lo que supone excluir la facultad general atribuida a éste de "promulgar" las leyes.

En definitiva, la regulación constitucional del Presupuesto trata de traducir el "equilibrio" general que los constituyentes españoles de 1931 pretendieron establecer entre el Ejecutivo y el Legislativo, al que responde la clara voluntad de limitar, especialmente en materia presupuestaria, la intervención autónoma del Gobierno. Así, aun cuando el Texto Constitucional reconoce al Gobierno la facultad de legislar por Decreto, previa autorización del Congreso, el artículo 61 de la Constitución excluye que a través de este tipo de autorización pueda establecerse un "aumento de gastos".

Un "equilibrio" que los constituyentes españoles trataron de llevar a sus últimas consecuencias a través de la previsión específica de una Ley de Presupuestos, cuya existencia, aunque potestativa, se encuentra estrechamente vinculada al Presupuesto, en tanto que, según dispone el artículo 116 de la Constitución, debe referirse a un concreto Presupuesto, respecto del cual la Ley de Presupuestos establecerá las "normas aplicables a la ejecución".

De este modo, el Texto Constitucional caracteriza a la Ley de Presupuestos desde una perspectiva temporal y material. En el primer sentido, en el caso de ser aprobada, la Ley de Presupuestos tendrá también, en principio, una vigencia anual, en tanto que debe estar referida a un concreto Presupuesto. De otro lado, su contenido se encuentra materialmente acotado por el citado precepto constitucional, en tanto que no podrá incluir disposiciones distintas de las relativas a la "ejecución" del Presupuesto.

Esta construcción "técnico-jurídica" del Presupuesto elaborada por los constituyentes españoles de 1931, debida a la influencia de los juristas sobre la Comisión que elabora el Proyecto de Constitución, según reconocía —como se afirmaba en páginas anteriores— su propio Presidente, llevará hasta sus últimas consecuencias la juridificación de los contenidos presupuestarios, al establecer una Ley de Presupuestos y un Presupuesto con eficacia jurídica. De este modo, la intervención de las Cortes en relación con el Presupuesto habrá de existir siempre, incluso si no existe Ley de Presupuestos, y su actuación tendrá siempre trascendencia jurídica, al contener el Presupuesto

no sólo la autorización para la realización de los gastos públicos, en los términos previstos en los artículos 113 y 114, sino también la autorización para la recaudación de los tributos legalmente establecidos, tal y como establecía el artículo 115 de la Constitución.

Porque del mismo modo que en los Textos Constitucionales inmediatamente posteriores a la I Guerra Mundial, la "tendencia" a la "racionalización" del parlamentarismo supone el intento de juridificación del concepto constitucional de Presupuesto en el marco del "régimen parlamentario", a través de la distinción entre Presupuesto y Ley de Presupuestos, los constituyentes españoles de 1931 tratan de juridificar, incluso, su significado político, si bien no precisan la naturaleza jurídica del acto de aprobación del Presupuesto por las Cortes.

Puede entenderse que estamos ante un "acto de administración financiera" e, incluso, ante un "acto administrativo del Gobierno", pero, en cualquier caso, se trata de un acto sometido al "control" de las Cortes, de modo que el rechazo del Presupuesto presentado por el Gobierno parece lógico que habría de tener algún tipo de consecuencias, y no sólo de carácter político, pudiendo plantearse la trascendencia jurídica de un rechazo del Presupuesto, en tanto que la prórroga por trimestres sólo se prevé para el supuesto de que el Presupuesto "no pudiera ser votado antes del primer día del año económico siguiente", como establece el artículo 107 en su párrafo tercero, lo que no deja de resultar significativo en un parlamentarismo que ha "racionalizado", también, la posibilidad de presentar un voto de censura al Gobierno o a alguno de sus Ministros —en los términos que establece el artículo 64 de la Constitución— y que, incluso, fue capaz de introducir en la práctica la celebración de votaciones "de confianza", a partir de lo establecido en el artículo 75 del Texto.

Pero, además, contemplada únicamente en tales términos la posibilidad de prórroga del Presupuesto, nada se afirma en el Texto Constitucional respecto a la Ley de Presupuestos, que también podría ser rechazada, lo que plantea, sin duda, la existencia de un amplio margen de apreciación en manos del Presidente de la República en aquellas situaciones en las que si bien no se hubiera planteado un voto de censura —cuya aprobación por mayoría absoluta necesariamente implicaba la dimisión del Gobierno o de un Ministro—, se hubiera entendido que las Cortes habían negado, de modo explícito, la confianza al Gobierno o a un Ministro, en los términos

establecidos en el artículo 119.5 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 1934, en relación con lo establecido en los artículos 75 y 91 de la Constitución.

Desde luego, la previsión de que si no fuera posible la votación del Presupuesto antes del primer día del año económico siguiente, se prorrogará por trimestres la vigencia del último Presupuesto en vigor, sin que las prórrogas puedan sobrepasar el número de cuatro, se explicaba, en opinión de N. Alcalá-Zamora, en tanto que "cuando no está votado a tiempo un Presupuesto que se presentó en fecha constitucional, es decir, el 15 de octubre lo más tarde, la culpa, la resistencia, la pereza, la omisión ha sido de la Cámara".

Por este motivo, afirmaba, no puede considerarse la prórroga del Presupuesto como una "potestad de la Cámara", ello sería tanto como reconocerle "la recompensa de un galardón, una prerrogativa más para el Poder que comete la falta" y, al mismo tiempo, una nueva limitación que "hiciera la vida imposible a quien tiene las responsabilidades de gobernar y cumplió a su tiempo con todos los deberes". Por ello, en su opinión, el párrafo tercero del artículo 107 de la Constitución debía ser interpretado "gramaticalmente", lo que suponía que, llegada la fecha señalada, el Presupuesto "para el cual la Constitución ha dicho que se prorrogará, queda prorrogado"<sup>81</sup>.

Pero la discusión sobre de la prórroga del Presupuesto —no prevista inicialmente en el Proyecto de Constitución elaborado por la Comisión parlamentaria—, suscitó un gran número de intervenciones en los debates del Proyecto de Constitución de las que es posible deducir alguna intencionalidad respecto al papel de la Cámara en esta materia por parte de quienes defendieron el Proyecto de Constitución, según el cual "la vigencia del Presupuesto" sería de un año.

En efecto, la vigencia anual del Presupuesto fue criticada por el Diputado Cornide, planteando cuál debía ser la solución "si, a pesar de este precepto de la Constitución y de los buenos propósitos del Gobierno, el Presupuesto no está aprobado en 1º de enero", ya que, en su opinión, establecer constitucionalmente la vigencia anual del Presupuesto sin proporcionar una fórmula que resolviera el problema de la no aprobación antes del inicio del ejercicio presupuestario, crearía una "situación insostenible".

En representación de la Comisión que redactó el Proyecto de Constitución, el Diputado Rodríguez Pérez manifestó que la voluntad de la misma era que, "en lo sucesivo, la función del Parlamento en materia presupuestaria sea tan intensa que tenga necesidad de ocuparse de ella todos los años", considerando, además, que la solución a la falta de aprobación del Presupuesto antes del inicio del ejercicio presupuestario, no consistía en el reconocimiento constitucional de su vigencia por dos años, pues el mismo problema de no aprobación presupuestaria podría producirse al término de ese período.

Porque, según afirmaba, la Comisión que redactó el Proyecto de Constitución no estableció ninguna previsión expresa respecto de las medidas a adoptar en caso de que no fuera aprobado el Presupuesto antes de inicio del ejercicio presupuestario, por considerar que en virtud del precepto constitucional que establecía que "nadie estará obligado a pagar contribución que no esté votada por el Parlamento", si éste último "abandonara sus deberes y no vota(ra) el Presupuesto, ningún español estaría obligado a pagar".

Ante las opiniones manifestadas en representación de la Comisión parlamentaria, el Diputado Cornide aclaraba que no sostenía la vigencia bianual del Presupuesto, sino que solicitaba la previsión constitucional de una solución a esta posible situación, entendiendo que era la "realidad española y la de muchos países" quien discrepaba de la Comisión, pues, en su opinión, era posible comprobar cómo "a pesar de los inmejorables deseos de los Gobiernos, se producen situaciones que hacen imposible la aprobación de los Presupuestos en los plazos señalados" y, en ocasiones, "no es por falta de voluntad de los Gobierno ni de los Parlamentos", no siendo posible, en tales casos, paralizar la vida económica de la Nación, por lo que la Constitución debía "dejar prevista y resuelta la dificultad". Desde tales premisas, consideraba que la prórroga del Presupuesto por un año facilitaría disponer de tiempo suficiente para que "el Gobierno acucie al Parlamento, o el Parlamento al Gobierno, a fin de que cumplan con su deber"<sup>82</sup>. Pero, en su opinión, la opción de la Comisión parlamentaria "coloca a la República en una situación gravísima" cuando al día 1 de enero "no pueda recaudar un solo céntimo"<sup>83</sup>.

En este sentido, el Diputado Alba propuso que la Cámara aceptara, a modo de solución intermedia entre la postura de la Comisión parlamentaria y la del Diputado Cornide, el Voto particular formulado por el Diputado Valera, estableciendo "prórrogas por trimestres, mediante el voto del Parlamento"<sup>84</sup>.

Aunque después de haber revisado el texto de su Dictamen, la Comisión mantenía que "en cualquier instante, el Parlamento, si cumple con su función, puede votar un nuevo Presupuesto o la prórroga del vigente", propuso a la Cámara una nueva redacción del artículo 107, donde se afirmaba que "la vigencia del Presupuesto será de un año; pero si no pudiera ser votado antes del primer día del ejercicio económico siguiente, regirá el del año anterior, siempre que hubiera sido discutido y aprobado por las Cortes"<sup>85</sup>.

Sin embargo, esta modificación no fue bien recibida por parte de la Cámara, en virtud de su "desconfianza" hacia el Ejecutivo y, así, el Diputado Corominas manifestaba que el reconocimiento constitucional de la prórroga anual del Presupuesto podría dar lugar a que los Gobiernos "se dejen llevar por la facilidad de la prórroga y entonces, al final de aquel año, volverá a surgir la dificultad y se planteará de nuevo el problema si en el segundo año de la prórroga no está aprobado el Presupuesto". Por eso, en su opinión, resultaba más adecuada la fórmula del Presupuesto anual, y si cuando concluyera el año no estuviera aprobado el Presupuesto siguiente, "acordar una prórroga trimestral", pues, en su opinión, "en un trimestre hay tiempo suficiente para que las Cortes aprueben un Presupuesto". En todo caso, si la prórroga de un trimestre no fuera suficiente, se podría prorrogar "por tres, cuatro, cinco o seis meses; pero con una fórmula determinada, precisa", que no implicara la posibilidad de todo el ejercicio económico, porque, entonces, afirmaba, "tenga la seguridad la Comisión, de que todos los Gobiernos harán dos presupuestos para dos años: para el año corriente y el año de prórroga"<sup>86</sup>.

Esta postura fue asimismo defendida por el Diputado Gomáriz, quien estimaba que el parecer de la Cámara se inclinaba por la prórroga trimestral, en tanto que, "aparte de no prejuzgar nada, da tiempo suficiente para preparar y aprobar el nuevo Presupuesto, y, sobre todo, no deja al libre arbitrio del Gobierno la prórroga por todo un año del Presupuesto anterior"<sup>87</sup>.

Tras el rechazo de la Cámara al modelo de prórroga presupuestaria establecida por la Comisión —y tras rechazar también la pretensión del Diputado Gomáriz de considerar que el voto negativo suponía, en sentido contrario, la aprobación por la Cámara del Voto particular en el que se establecía la prórroga por trimestres del Presupuesto del ejercicio anterior<sup>88</sup>—, la Comisión propuso a la Cámara una nueva redacción donde se afirmaba que "la vigencia del Presupuesto será de un año. Si no pudiera ser votado antes del primer día del año económico siguiente, se prorrogará por trimestres la



vigencia del último Presupuesto, sin que estas prórrogas puedan exceder de un año<sup>89</sup>. Este texto sería aprobado sin discusión<sup>90</sup>.

En todo caso, la anualidad presupuestaria que consagra el párrafo segundo del artículo 107 de la Constitución fue duramente criticada por N. Alcalá-Zamora, debido a que, en su opinión, el carácter anual del Presupuesto impide “apreciar el resultado de las reformas fiscales” que, por regla general, “requieren siempre un período de implantación, de tanteo, de práctica”<sup>91</sup>. Pero, además, este principio resultaba, a su juicio, disfuncional desde una perspectiva política, en tanto que “la ley económica, al ser anual, en vez de garantizar a cada uno de los Poderes sus atribuciones propias, cohíbe, manifiesta y gravemente, las del Gobierno y las del Jefe del Estado, poniendo el pie del Parlamento sobre las prerrogativas del segundo y estorbando la acción del primero”. En su opinión, incluso la propia institución parlamentaria “pierde mucho la autoridad moral, el prestigio”, mediante este sistema, habida cuenta del escaso tiempo de que dispone la Cámara para pronunciarse sobre un Proyecto tan importante, dando lugar a que, en muchas ocasiones, “no llega el voto a tiempo”, y, en otras, resulta una “improvisación irreflexiva, en que transigen las conveniencias, sin que inspiren la transacción, ni la justicia, ni el interés público”<sup>92</sup>.

En tales circunstancias, afirmaba, debía haberse admitido en los Debates constituyentes el voto particular presentado por la “Minoría progresista”, proponiendo el Presupuesto bianual, con prórroga de un año, que, en la práctica, podría llevar, por lo tanto, a un Presupuesto trienal<sup>93</sup>.

De otra parte, siguiendo la tendencia desarrollada por los Textos Constitucionales de este período, el “principio de especialidad presupuestaria” que, en su vertiente cuantitativa, convierte las cantidades consignadas en el estado de gastos del Presupuesto en límites a la capacidad de gasto del Gobierno y, en su aspecto cualitativo, impide modificar el destino de cada una de las consignaciones presupuestarias, es reconocido en el artículo 114 de la Constitución, imponiendo al Gobierno la obligación de moverse dentro de las cifras establecidas, sin que, como afirmaba N. Pérez Serrano, pueda “excederlas ni aplicarlas a cosa distinta”<sup>94</sup>. Sin embargo, con cierta flexibilidad, se reconoce en el citado precepto la posibilidad de que las Cortes o el Gobierno –bajo su propia responsabilidad, si éstas no estuvieran reunidas–, concedan “créditos o suplementos de crédito” destinados a “hacer frente a gravísimas circunstancias”, que son taxativamente enumeradas en el

citado precepto<sup>95</sup>. Al mismo tiempo, el “principio de especialidad presupuestaria” es reforzado, en el artículo 113 de la Constitución, mediante la prohibición expresa de los créditos ampliables, “a cuyo amparo” se habían cometido “sensibles extralimitaciones”<sup>96</sup>.

En todo caso, advierte C. Albiñana García-Quintana que junto a tales preceptos, la prohibición contenida en el artículo 61 de la Constitución, según la cual el Congreso no podría autorizar al Gobierno para legislar por Decreto el aumento de los gastos, suponía el pleno reconocimiento constitucional del “principio de limitación de los gastos públicos mediante los créditos consignados en el Presupuesto”<sup>97</sup>.

Del mismo modo, en su opinión, el “principio de unidad presupuestaria”, reconocido en el artículo 109 de la Constitución<sup>98</sup> mediante el establecimiento de un “único Presupuesto” para el ejercicio económico, y a través de la prohibición expresa del “Presupuesto extraordinario” –únicamente admitido “en caso de necesidad perentoria” y por la “mayoría absoluta del Congreso”–, respondían a una consideración del Presupuesto “extraordinario” como aquél que “excepciona el principio de unidad «física» del documento presupuestario”, de tal modo que, afirma, en el momento de su aprobación, “sólo parecen quedar fuera del Presupuesto” las dotaciones del Presidente de la República (art. 67), de los miembros del Gobierno (art. 89) y de los Diputados (art. 54), aunque según el Texto Constitucional “todas ellas habían de ser señaladas por ley y, por ende, por las propias Cortes”<sup>99</sup>.

Por último, el artículo 108 de la Constitución condicionaba la presentación de Enmiendas por las Cortes sobre aumento de créditos, respecto de ningún artículo ni capítulo del Proyecto de Presupuesto, a no ser con la firma de la décima parte de sus miembros, exigiendo para su aprobación el voto favorable de la mayoría absoluta del Congreso. Por ello, N. Pérez Serrano subrayaba la dificultad que, en tales circunstancias, entrañaba la presentación de este tipo de Enmiendas al Proyecto de Presupuesto, lo que implicaba que “la iniciativa del gasto queda virtualmente reservada al Gobierno”, con el fin de evitar la tendencia manifestada por los Parlamentos de convertirse en “estímulo para el derroche de los caudales públicos”. Pero, además, afirmaba, en tanto que el artículo 108 del Texto Constitucional representaba la constitucionalización de una norma anteriormente establecida en Reglamentos parlamentarios, suponía “la racionalización a que con frecuencia alude Mirkine-Guezévitch”<sup>100</sup>.

Una "racionalización" que se ve incrementada a través de la regulación contenida en el Reglamento del Congreso de los Diputados de 1934, donde el apartado 3 del artículo 74 señala de modo expreso que "ni el dictamen ni los votos particulares en materia de Presupuestos podrán entrañar, dentro de cada artículo ni capítulo, aumento de gastos o supresión de ingresos" —lo que indica la posibilidad de alterar las consignaciones presupuestarias, mediante tales procedimientos, a nivel de Sección—, y, además, que "las enmiendas que se presenten al dictamen de Presupuestos no podrán tampoco implicar tales aumentos o minoraciones, si no van autorizadas con las firmas de la décima parte de los Diputados que integren la Cámara", requiriendo para su aprobación "el voto favorable de la mayoría absoluta del Congreso"<sup>101</sup>.

Pero, además, la referencia expresa a que, en virtud del Dictamen, puedan alterarse las previsiones presupuestarias, en los términos que han sido señalados, constituye un elemento "racionalizador" de especial relevancia, en tanto que afecta al propio funcionamiento de la Cámara. En este sentido, también se prohíbe en el artículo 75 del Reglamento que "los dictámenes emitidos por las Comisiones sobre proyectos o proposiciones que impliquen aumento de créditos consignados en Presupuestos o créditos extraordinarios, no podrán rebasar, en su cuantía total, las propuestas formuladas por la iniciativa ministerial o parlamentaria", preceptuando, además, que "estos dictámenes habrán de discutirse juntamente con el informe de la Comisión de presupuestos"<sup>102</sup>.

Desde luego, resultaba clara la intención de nuestros constituyentes de convertir al Presupuesto en un instrumento fundamental en manos del Gobierno —al igual que habían recogido las restantes Constituciones europeas del período de entreguerras—, para hacer frente a unas nuevas circunstancias socioeconómicas<sup>103</sup>, pero también la de evitar las consecuencias "dilapidadoras" que consideraban consustanciales a la intervención parlamentaria en la discusión del Presupuesto.

En el primero de los sentidos, afirmaba N. Alcalá-Zamora que si bien es cierto que "el Presupuesto supone la carrera veloz para el aumento de los tributos, hacia el esquilmo, la explotación del contribuyente" —un hecho que, por lo demás, era "inevitable en sí" y que, respondía a "múltiples causas", entre las que se encontraba el "desarrollo creciente de la acción del Estado", así como "avances de justicia social"—, el artículo 108 de la Constitución había querido "atenuar" sus efectos<sup>104</sup>.

En este contexto surge "la necesidad de reforzar los poderes del Ejecutivo en todo lo concerniente a la política económica y financiera, para lograr una mayor eficacia en la consecución de los objetivos de desarrollo económico y pleno empleo", lo que explica, en opinión de R. Palmer Valero, no sólo el significado del artículo 108 de la Constitución<sup>105</sup>, sino también la previsión contenida en el artículo 118, en virtud del cual se obliga a las Cortes "a respetar en el momento de elaborar los Presupuestos, las leyes, otras leyes previas, que generaban responsabilidades económicas para el Tesoro, prohibiendo toda discusión del estado de gastos que no se limitara a proporcionar los créditos necesarios para cumplir con esas responsabilidades"<sup>106</sup>.

Una voluntad manifiesta de "reforzar" la posición del Ejecutivo en relación con el Presupuesto que vuelve a manifestarse, una vez más, en el contenido del artículo 68 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 1934, donde se establecía un mecanismo que facilitaba al Gobierno evitar el debate de proposiciones de origen parlamentario que entrañaran un aumento de los gastos o una disminución de los ingresos consignados en el Presupuesto. Porque, según afirma el citado precepto, "la Mesa rechazará de plano" tales propuestas, a no ser que "estén suscritas por el número de Diputados que se exige para las enmiendas reguladas en el art. 108 de la Constitución"<sup>107</sup>.

Del segundo de los aspectos mencionados anteriormente queda constancia en las intervenciones en las Cortes constituyentes por parte de los representantes de la Comisión que redactó el Proyecto de Constitución. Así lo afirmaba, por ejemplo, el Diputado Alba cuando señalaba que "la experiencia nos enseña, por lamentable que ello sea, que en todos los Parlamentos del mundo la intervención de los Diputados conduce al aumento de los gastos" y, en este sentido, recordaba a los Diputados "hasta qué punto la Cámara de los Comunes ha tenido que adoptar, a pesar de ser modelo en la materia, una serie de previsiones para evitar que las propuestas de los Diputados contribuyan siempre a hacer crecer el presupuesto"<sup>108</sup>.

Sin embargo, donde resulta más acusado este proceso de "reforzamiento del Ejecutivo" en materia presupuestaria, hasta el punto de poder afirmarse que altera de modo sustancial la voluntad de los constituyentes y el significado del artículo 116 del Texto Constitucional —en función de las intervenciones que se acaban de recoger en los debates constituyentes—, es en

el contenido que el artículo 74 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 1934 establece como propio de la Ley de Presupuestos<sup>109</sup>.

En efecto, este precepto reglamentario se refería, en su párrafo primero, a los estados de ingresos y gastos del Presupuesto, afirmando que, "aparte de lo dispuesto en el art. 70<sup>110</sup>, los Presupuestos se discutirán por separado, en el orden que acuerde el Congreso. El Presupuesto de cada Sección se discutirá en su totalidad. Terminada esta discusión se procederá a la de los votos particulares o enmiendas presentados a cada uno de los capítulos. La votación será por artículos, facultándose al Presidente para adoptar la forma que más se acomode a la estructura del Presupuesto".

Por su parte, "el articulado de la ley de Presupuestos", según establecía el párrafo segundo del mismo precepto reglamentario, "comprenderá únicamente las disposiciones que determinen las cantidades a que hayan de ascender los ingresos y los gastos, y las que sean necesarias para la administración del Presupuesto. La Comisión de Presupuestos emitirá dictamen en este sentido, sin proponer al Congreso nuevas leyes, ni modificar las vigentes por medio de preceptos contenidos en dicho articulado"<sup>111</sup>.

De este modo, por vía reglamentaria, parece introducirse una auténtica reforma constitucional en materia presupuestaria, ya que, como antes se recogía, el artículo 110 afirmaba la existencia de un "Presupuesto general" que sería "ejecutivo por el solo voto de las Cortes" y que, para su vigencia, no requería la promulgación del Jefe del Estado, y, de hecho, la Ley de Presupuestos para 1933, con esta forma, fue promulgada por el Presidente de la Cámara, Diputado Besteiro<sup>112</sup>, lo que tampoco resulta congruente con la diferenciación entre Presupuesto y Ley de Presupuestos contenida en los artículos 110 y 116 del Texto Constitucional y, desde luego, excluyó la intervención del Jefe del Estado en la promulgación de una ley, contraviniendo lo establecido en el artículo 83 de la Constitución<sup>113</sup>, lo que parece indicar, sin duda, una "parlamentarización" de las competencias presupuestarias y, por tanto, una ruptura del "equilibrio" pretendido por los Constituyentes en favor del Congreso de los Diputados. El Presupuesto, en el que, como antes se mencionaba, resulta indudable la preponderancia del Gobierno, desaparece bajo la forma de una Ley de Presupuestos, en cuya promulgación tampoco interviene el Presidente de la República.

En efecto, el Presupuesto para el ejercicio económico de 1933 es adoptado por el Gobierno con la forma de un Proyecto de ley que el

Presidente de la República autoriza al Ministro de Hacienda, a presentar ante las Cortes<sup>114</sup>. Este Proyecto de ley incluye una parte dispositiva donde se contienen las disposiciones para la aplicación de las magnitudes presupuestarias recogidas en los Presupuestos de ingresos y gastos, que figuran a continuación suficientemente diferenciados como Presupuesto de ingresos y Presupuesto de gastos.

Después de recibir la aprobación parlamentaria, este Proyecto de ley aparece publicado con la afirmación en su Preámbulo de que "las Cortes Constituyentes, en uso de la facultad que les concede el artículo 110 de la Constitución, han decretado y sancionado la siguiente Ley"<sup>115</sup>, lo que supone el ejercicio de una facultad que, sin embargo, se refiere, según el precepto constitucional mencionado, precisamente a la aprobación del Presupuesto y no de la Ley de Presupuestos que, como se afirmaba anteriormente, está contemplada en el artículo 116 de la Constitución.

De este modo, según se deduce del Preámbulo de la Ley de Presupuestos para 1933, las Cortes Constituyentes hacen uso de la facultad de aprobar el Presupuesto que les atribuye el artículo 110 de la Constitución, de ahí que, en última instancia –y en aplicación del citado precepto constitucional–, esta Ley de Presupuestos no sea promulgada por el Jefe del Estado, sino por el Presidente de las Cortes Constituyentes.

Pero el precepto reglamentario que se comenta no sólo establece un contenido específico para la Ley de Presupuestos, sino que, además, al enumerar las disposiciones que contendrá se refiere a "las que sean necesarias para la administración del Presupuesto", mientras que el artículo 116 del Texto Constitucional recogía como único contenido de la mencionada Ley "las normas aplicables a la ejecución del Presupuesto a que se refiere", lo que parece indicar tanto una disminución del rango de las disposiciones jurídicas que podría contener la Ley –"normas" o "disposiciones"–, como una diferente incidencia en la aplicación del propio Presupuesto –"ejecución" o "administración"–, lo que implica, indudablemente, una disminución de la capacidad de las Cortes para intervenir normativamente en el Presupuesto, como se pone de manifiesto en el hecho de que el mencionado párrafo segundo del artículo 74 del Reglamento prohíba expresamente a la "Comisión de presupuestos" que pueda proponer "nuevas leyes, ni modificar las vigentes por medio de preceptos contenidos en dicho articulado".

Una disminución de la intensidad normativa en la actuación de las Cortes que no sólo afecta a los límites de su capacidad normativa –los contenidos de la Ley de Presupuestos en la Constitución y en el precepto reglamentario–, sino también a los momentos en que, de acuerdo con las posibilidades recogidas en el Texto Constitucional, podría llevar a cabo la misma –Presupuesto y Ley de Presupuestos en la Constitución y Ley de Presupuestos en el precepto reglamentario–.

En efecto, a la luz de lo establecido en el mencionado artículo 74 –y, especialmente, porque este precepto reglamentario se refiere, exclusivamente, al “articulado” de la Ley de Presupuestos, dando a entender que este texto legal contiene “algo más” que ese “articulado”, el Presupuesto–, no cabe duda de que se entiende al Presupuesto y a la Ley de Presupuestos como un documento único, en el que se incluyen tanto los estados de ingresos y de gastos como un articulado que tiene un contenido reglamentariamente establecido: “las disposiciones que determinen las cantidades a que hayan de ascender los ingresos y los gastos, y las que sean necesarias para la administración del Presupuesto”. Una delimitación del contenido del articulado de la Ley de Presupuestos que no incluye las “normas relativas a la ejecución” del Presupuesto –según dispone el artículo 116 de la Constitución respecto de la Ley de Presupuestos–, lo que supone una importante reducción de la eficacia normativa de la Ley de Presupuestos regulada en el Reglamento, convenientemente subrayada por el propio artículo 74, al afirmar que la Comisión de presupuestos, al emitir dictamen respecto de este texto legal, no podrá “proponer al Congreso nuevas leyes, ni modificar las vigentes por medio de preceptos contenidos en el articulado”.

De este modo, no existen dos momentos en la actuación de las Cortes con trascendencia jurídica previsiblemente diferente –aprobación del Presupuesto y aprobación de la Ley de Presupuestos–, sino que se sustrae a las mismas la “ejecutividad” del “Presupuesto general” y se hace necesaria la promulgación de la Ley de Presupuestos por el Jefe del Estado, cercenando, de este modo, la innovación más sustancial en materia presupuestaria que habían introducido los constituyentes, y desapareciendo las cautelas respecto a la propia existencia de la Ley de Presupuestos que, ahora, lógicamente, será siempre “necesaria”. En definitiva, por esta vía se producía una desustancialización de las posibilidades jurídicas y políticas que, en un régimen “tan parlamentario”, habría podido conllevar esa diferenciación

entre Presupuesto y Ley de Presupuestos, y se introducía por vía reglamentaria la intervención del Jefe del Estado, conculcando, por tanto, el propósito que, como afirmaba N. Pérez Serrano, habían tenido los constituyentes al establecer la regulación constitucional comentada.

Puede estimarse, por tanto, que por vía reglamentaria se produce una alteración tan sustancial en la distribución de las competencias presupuestarias entre el Gobierno y las Cortes, que no sólo reduce a la nada el sentido con el que, previsiblemente, fuera contemplada la diferenciación entre Presupuesto y Ley de Presupuestos por los constituyentes de 1931, sino que supone una auténtica inversión de las competencias presupuestarias establecidas en el Texto Constitucional, al mantener e, incluso, reforzar, la preponderancia del Gobierno en la materia, e introducir la actuación del Jefe del Estado, “reforzando”, en definitiva, al Ejecutivo.

El “equilibrio”, por tanto, se rompe en favor del Jefe del Estado que, de este modo, contempla cómo su intervención resulta siempre necesaria para la promulgación de ese único documento que se denomina como Ley de Presupuestos. Desde luego, el contexto de “reforzamiento de los Ejecutivos” en que, como se recogía en páginas anteriores, se desarrolla la evolución jurídico-constitucional del período, permitiría explicar esta situación, pero, asimismo, resulta indudable que también tuvieron influencia en el cambio ocurrido entre la promulgación de los Presupuestos para 1933 y las disposiciones reglamentarias que se comentan, en 1934, todo el conjunto de circunstancias sociales, políticas y económicas en las que hubo de desarrollarse la vida de nuestra Segunda República.

En todo caso, las “cuentas del Estado” habrían de “rendirse” anualmente, siendo “censuradas” por el Tribunal de Cuentas de la República –sobre cuyo ámbito de competencias se plantearon claras discrepancias en los debates constituyentes<sup>116</sup>–, introduciendo el párrafo tercero del artículo 109 de la Constitución, a juicio de N. Pérez Serrano, una “innovación” más, al “sustraer al juicio del Parlamento” el examen de las mencionadas cuentas. Un Tribunal que, como “delegado de las Cortes”, tenía como objeto “fiscalizar” la “gestión económica” –en los términos establecidos en el artículo 120<sup>117</sup>–, y que, “sin perjuicio de la efectividad de sus acuerdos”, habría de “comunicar” a las Cortes “las infracciones o responsabilidades ministeriales en que a su juicio se hubiere incurrido”, aunque las Cortes, en opinión del autor precitado, “no cuidaban demasiado escrupulosamente de tal

prerrogativa", si bien tal regulación resultaba especialmente significativa, desde su punto de vista, dado el carácter "tan parlamentario" del régimen configurado por la Constitución<sup>118</sup>.

En definitiva, estamos, como subrayaba A. Posada, ante una regulación constitucional del Presupuesto cuya estructura "técnica" responde a la voluntad de realizar "una aplicación rigurosa de distintas categorías jurídicas", inspirada tanto en "la tradición histórica anterior al régimen constitucional" y en los criterios recogidos en "nuestras Constituciones del siglo XIX", como en los "principios generalmente adoptados por la doctrina constitucionalista moderna". Desde tales premisas, la regulación constitucional mantenía las competencias clásicas de las Asambleas legislativas, en tanto que a éstas corresponde, en su opinión, "el poder para establecer los impuestos y el poder de decisión eficaz respecto de los rendimientos obtenidos y aplicados por el Ejecutivo según la ley dictada a tal fin". Pero, al mismo tiempo, afirmaba, también resultaba posible encontrar en la Constitución "la necesidad de establecer garantías" respecto de la actuación del Ejecutivo y la intención de "obstaculizar la *incontinencia*" parlamentaria en materia financiera, imponiendo, a tal efecto, "restricciones a las Cortes y al Gobierno en materia de finanzas públicas"<sup>119</sup>.

Evidentemente, la corta duración de nuestra II República y los avatares por los que hubo de discurrir su vida institucional y política no permiten obtener conclusiones sobre un marco estable de relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo y, en concreto, sobre el papel del Gobierno, cuya posición constitucional, en opinión de A. Posada, le hacía ser la "institución política por esencia". No obstante, la regulación constitucional analizada, así como algún acontecimiento significativo al que se ha hecho referencia, indican que, incluso en un Texto tan "racionalizado" como el de 1931, que se había esforzado por recoger no sólo las técnicas constitucionales más recientes sino también la "dogmática" en que éstas adquirirían su significado preciso, los contenidos del Presupuesto también podían haber resultado un elemento sustancial en el momento de analizar las relaciones realmente posibles entre el Ejecutivo y el Legislativo, aunque la regulación reglamentaria posterior las redujera notablemente.

Aunque tal regulación también confundiera lo que parecía haber sido una clara intención de los constituyentes republicanos, diferenciar las competencias en materia presupuestaria que correspondían a las Cortes en el

ejercicio de su función legislativa y las que, como se podría argumentar en la actualidad, se referían al ejercicio de su función de "control parlamentario". En todo caso, ciertamente situados en el momento inicial de desarrollo de aquél "parlamentarismo racionalizado" y en el contexto de "reforzamiento de los Ejecutivos" al que se asiste en los últimos años del período, aquellas posibilidades quedaron inexploradas. Pero, como ha subrayado J. Corcuera Atienza, en aquellos "años de crisis" de la democracia, puede que "alguna responsabilidad" tuvieran en la misma "elementos constitucionales poco aptos para facilitar la integración democrática (pienso en la inconstitucionalización de los jesuitas y, en general, en el tratamiento del problema religioso)", pero, en su opinión, resulta "obvio" que "la crisis del sistema constitucional no se debió a las características del sismógrafo, técnicamente idóneo, sino a la intensidad del seísmo"<sup>120</sup>.

## Notas

- <sup>1</sup> En este sentido, la Diputada Campoamor consideraba que "en el principio democrático puro tiene que reflejarse esta justicia que es siempre una Constitución", de ahí que, afirmaba, "en el principio democrático, en el Derecho constitucional, tiene que entrar la mujer que fue eximida del triunfo del tercer estamento, que fue apartada del triunfo del cuarto estamento" (CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la Sesión celebrada el día 1 de septiembre de 1931, nº 30, págs. 17-18).
- <sup>2</sup> Así, el Diputado Sánchez Albornoz subrayaba que "estamos en presencia de un proyecto de Constitución que viene a armonizarse con los principios de técnica jurídica que alguien ha definido con una sola frase: la racionalización del Derecho" (CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la Sesión celebrada el día 27 de agosto de 1931, nº 28, pág. 22).
- <sup>3</sup> Concretamente, el Presidente de la Comisión Parlamentaria de Constitución, el Diputado Jiménez de Asúa, hace referencia en su Discurso-exposición del Proyecto de Constitución a los Textos Constitucionales de Alemania, Austria, Checoslovaquia, Estonia, Polonia y Grecia, pero también las construcciones elaboradas por los autores alemanes de ese período, como Hugo Preuss, Gierke, Jellinek (CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la Sesión celebrada el día 27 de agosto de 1931, nº 28, pág. 13), y, en última instancia, H. Kelsen (*Op. cit.*, pág. 17).
- <sup>4</sup> Concretamente, el Diputado Álvarez Rodríguez comparaba el tratamiento del "problema religioso" en el Proyecto de Constitución —considerando que éste representaba "una ofensiva contra los sentimientos religiosos del país"—, frente a las soluciones aportadas en Constituciones como las de Irlanda, Grecia, Weimar, Baviera, Dantzig, Rumanía, Checoslovaquia, Yugoslavia, Polonia, Hungría, Turquía, Italia, Ciudad del Vaticano, Uruguay y México (CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la Sesión celebrada el día 28 de agosto de 1931, nº 29, págs. 11-12).
- <sup>5</sup> CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la Sesión celebrada el día 1 de septiembre de 1931, nº 30, pág. 12.  
Así lo subrayaba el Diputado Álvarez Buylla, al afirmar que "hemos vivido siempre del influjo de las naciones extranjeras", y al considerar que el Proyecto de Constitución no era sino "un mosaico", donde se habían recogido "todos los alientos y todas las gallardías de las Constituciones europeas y algunas americanas", creando, en su opinión, un conglomerado de disposiciones "sin forma, sin regla, sin alma, sin ningún eje fundamental que le de armonía y que le de fuerza superior" (CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la Sesión celebrada el día 1 de septiembre de 1931, nº 30, pág. 11).
- <sup>6</sup> Esta era la opinión del Diputado Sáinz Rodríguez, quien estimaba evidente que en el Proyecto existían "defectos de precipitación" y que aparecían "instituciones que todavía no tienen vida en la Constitución", considerando como característica del texto, en su conjunto, la de estar "estar apretada, incluso en su sentido literario" (CORTES

CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la Sesión celebrada el día 8 de septiembre de 1931, nº 34, pág. 16).

- <sup>7</sup> CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la Sesión celebrada el día 8 de septiembre de 1931, nº 34, pág. 19.
- <sup>8</sup> Esta era la consideración expresada por el Diputado Ortega y Gasset, entendiéndolo que "el abecedario jurídico, las piezas del edificio civil, son hoy comunes a todos los pueblos", de tal modo que, afirmaba, la originalidad "sólo puede consistir en la combinación", pues "no son las letras sueltas, sino su enjambre en la palabra, quien porta el sentido y quien es o no original" y, de este modo, consideraba que "hay partes esenciales del proyecto presentado que son (...) de profunda originalidad" (CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la Sesión celebrada el día 4 de septiembre de 1931, nº 33, pág. 18). Entre las aportaciones extranjeras que, a su juicio, resultaban positivas en el Proyecto de Constitución, destacaba la regulación constitucional del voto de censura en la Constitución Checoslovaca, donde se inspiran los constituyentes españoles, con el fin de evitar que el Parlamento se convirtiera en "el sucedáneo del tiro al pichón, al cual iban los Diputados con ánimo alegre de disparar sobre algún miembro del Gobierno", manifestando, al mismo tiempo, su menor admiración "por muchas razones, algunas no imputables a sus autores", hacia la Constitución de Weimar (*Op. cit.*, pág. 23).
- <sup>9</sup> En su opinión, "en los dos momentos en que históricamente se ha creado el Estado moderno, España no sólo ha estado presente, sino que ha sido una de las participadoras más vivas en la génesis de ese Estado". Sin embargo, a pesar de haber sido "los más altos representantes de la idea de Estado-Poder", y siendo los "creadores de la palabra "liberal", no hemos sido, desgraciadamente, simbolizadores de un Estado liberal" (CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la Sesión celebrada el día 3 de septiembre de 1931, nº 32, págs. 14-15).
- <sup>10</sup> POSADA, A.: "La nouvelle Constitution espagnole. Le régime constitutionnel en Espagne". París: Librairie du Recueil Sirey, 1932, pág. 86.
- <sup>11</sup> Según el Decreto del Comité Político de la República, el Gobierno provisional "ha tomado el poder sin tramitación y sin resistencia ni oposición protocolaria alguna; es el pueblo quien le ha elevado a la posición en que se halla, y es él quien en toda España le rinde acatamiento e inviste de autoridad. En su virtud, el Presidente del Gobierno provisional de la República, asume desde este momento la jefatura del Estado con el asentimiento expreso de las fuerzas políticas triunfantes y de la voluntad popular concedora, antes de emitir su voto en las urnas, de la composición del Gobierno provisional", e, "interpretando el deseo inequívoco de la Nación, el Comité de las fuerzas políticas coaligadas para la instauración del nuevo régimen, designa a D. Niceto Alcalá Zamora y Torres para el cargo de Presidente del Gobierno provisional de la República" (GACETA DE MADRID, nº 105, miércoles 15 de abril, págs. 193-194).
- <sup>12</sup> PALMER VALERO, R.: "Los problemas socioeconómicos en la Constitución de 1931". Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, pág. 28.
- <sup>13</sup> GACETA DE MADRID. Año CCLXX, nº 105, miércoles 15 de abril de 1931, págs. 193-194.

- 14 GACETA DE MADRID. Año CCLXX, nº 105, miércoles 15 de abril de 1931, pág. 195.
- 15 PALMER VALERO, R.: "Los problemas socioeconómicos en la Constitución de 1931". *Op. cit.*, pág. 31.
- 16 POSADA, A.: "La nouvelle Constitution espagnole. Le régime constitutionnel en Espagne". *Op. cit.*, págs. 91-92.
- 17 GACETA DE MADRID, nº 120, de 9 de mayo de 1931, pág. 617.
- 18 POSADA, A.: "La nouvelle Constitution espagnole. Le régime constitutionnel en Espagne". *Op. cit.*, pág. 95.
- 19 POSADA, A.: "La nouvelle Constitution espagnole. Le régime constitutionnel en Espagne". *Op. cit.*, pág. 109.
- 20 GACETA DE MADRID, nº 155, de 4 de junio de 1931.
- 21 POSADA, A.: "La nouvelle Constitution espagnole. Le régime constitutionnel en Espagne". *Op. cit.*, págs. 109-110.
- 22 JIMÉNEZ DE ASÚA, L.: "Proceso histórico de la Constitución de la República española". Primera edición. Madrid: Editorial Reus, 1932, págs. 46-47.
- 23 JIMÉNEZ DE ASÚA, L.: "Proceso histórico de la Constitución de la República española". *Op. cit.*, pág. 49.
- 24 POSADA, A.: "La nouvelle Constitution espagnole. Le régime constitutionnel en Espagne". *Op. cit.*, págs. 121-122.
- 25 A través de esta expresión, la Constitución afirmaba "sin reservas" la soberanía de la Nación, pero, "rompiendo con la tradición liberal y democrática española", no utiliza el término "soberanía nacional" ni tampoco el concepto de "Nación", propio de las constituciones doctrinarias. En todo caso, afirma A. POSADA, no se debe dar una "importancia exagerada a la ruptura marcada con la técnica de nuestra historia constitucional" por la Constitución de 1931, pues "la base sobre la que se apoya la idea de la soberanía de la nación (...) está implícita en el segundo párrafo del artículo 1º de la Constitución de 1931, según el cual los poderes de todos los órganos de la República emanan del pueblo, del *pueblo español* que equivale sin duda a la nación española" ("La nouvelle Constitution espagnole. Le régime constitutionnel en Espagne". *Op. cit.*, págs. 125-127).
- 26 JIMÉNEZ DE ASÚA, L.: "Proceso histórico de la Constitución de la República española". *Op. cit.*, págs. 66-68.
- No obstante, según afirmara con posterioridad N. ALCALÁ-ZAMORA, a partir de la "funesta y dolorosa experiencia" durante los años de vigencia de la Constitución, la Cámara única es "el defecto más grave, entre todos los que contiene la ley fundamental", en tanto que ha dado lugar a "la agravación y el aumento de todos los males del parlamentarismo desenfrenado, que extiende, acrecienta y supera" ("Los defectos de la Constitución de 1931". Madrid: Imprenta de R. Espinosa, 1936, pág. 109), hasta el punto de que, en su opinión, "en rigor, de verdad, todo el edificio constitucional está basado sobre la omnipotencia parlamentaria" (*Op. cit.*, pág. 118).
- 27 El artículo 66 del Texto Constitucional establecía: "El pueblo podrá atraer a su decisión mediante "referéndum" las leyes votadas por las Cortes. Bastará, para ello, que lo solicite el 15 por 100 del Cuerpo electoral.

No serán objeto de este recurso la Constitución, las leyes complementarias de la misma, las de ratificación de Convenios internacionales inscritos en la Sociedad de las Naciones, los Estatutos regionales, ni las leyes tributarias.

El pueblo podrá, asimismo, ejerciendo el derecho de iniciativa, presentar a las Cortes una proposición de ley siempre que lo pida, por lo menos, el 15 por 100 de los electores.

Una ley especial regulará el procedimiento y las garantías del "referéndum" y de la iniciativa popular" (RICO LINAGE, R.: "Constituciones históricas. Ediciones Oficiales". *Op. cit.*, pág. 228).

- 28 CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la Sesión celebrada el día 28 de octubre de 1931, nº 64, pág. 10.

En defensa de la regulación constitucional de esta institución, el Diputado Alba consideraba que "hay que prever también la posibilidad de actuar contra la tiranía parlamentaria" y, en este sentido, afirmaba, "naciones que son maestras en democracia, como la República helvética, nos enseñan, con la práctica noble, asidua, aun tratándose de problemas relativamente poco importantes, que el referéndum, que está en este sistema es una clave y un remedio de los posibles excesos de las Repúblicas parlamentarias" (*Op. cit.*, pág. 18).

La discusión acerca de la figura del referéndum y la posibilidad apuntada en la Cámara de que se atribuyera al Gobierno, condujo al Diputado Gómez San José a formular una precisión sobre el concepto de democracia, afirmando que "el referéndum en nombre de la democracia ¿para quién va a ser? ¿A quién vamos a conceder en nombre de esta democracia, el derecho a apelar a las leyes acordadas por el Parlamento? ¿Al Gobierno? (...) Es el pueblo, el pueblo que no está en la Cámara, el pueblo que cree estar representado aquí por el Parlamento soberano, el único que, en nombre de la democracia, puede decir al Parlamento que se ha equivocado, que no le ha sabido interpretar" (CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la Sesión celebrada el día 28 de octubre de 1931, nº 64, pág. 25).

- 29 JIMÉNEZ DE ASÚA, L.: "Proceso histórico de la Constitución de la República española". *Op. cit.*, págs. 70-71.

- 30 JIMÉNEZ DE ASÚA, L.: "Proceso histórico de la Constitución de la República española". *Op. cit.*, págs. 71-72.

- 31 CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la Sesión celebrada el día 29 de octubre de 1931, nº 65, pág. 19.

- 32 CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la Sesión celebrada el día 29 de octubre de 1931, nº 65, pág. 14.

- 33 RICO LINAGE, R.: "Constituciones históricas. Ediciones Oficiales". *Op. cit.*, pág. 228.
- Concretamente, el artículo 68 del Texto Constitucional establecía: "El Presidente de la República será elegido conjuntamente por las Cortes y un número de compromisarios igual al de Diputados.

Los compromisarios serán elegidos por sufragio universal, igual, directo y secreto, conforme al procedimiento que determine la ley. Al Tribunal de Garantías Constitucionales corresponde el examen y aprobación de los poderes de los

compromisarios" (RICO LINAGE, R.: "Constituciones históricas. Ediciones Oficiales". *Op. cit.*, pág. 228).

- <sup>34</sup> Así lo estimaba, entre otros, el Diputado Royo Vilanova, quien afirmaba, con total contundencia, ante la Cámara "¿Es una República parlamentaria? Pues el Presidente debe ser elegido por el Parlamento", al tiempo que rechazaba el modelo alemán de elección presidencial que había inspirado a la Comisión Parlamentaria al redactar el Proyecto de Constitución, afirmando "¿Qué tiene que ver Alemania con nosotros? ¿Qué tiene que ver una cosa que no se ha experimentado todavía? Porque, fijaos bien: el intento de una República parlamentaria con un Presidente plebiscitario está ensayándose en Alemania, pero no veo que eso se haya experimentado suficientemente para que nos embarquemos en esta aventura" (CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la Sesión celebrada el día 29 de octubre de 1931, nº 65, pág. 12).
- Con mayor claridad, el Diputado Alomar afirmaba: "no nos engañemos, se trata de enfrentar dos tipos de República: la República plebiscitaria y la República parlamentaria", señalando a continuación que "por la naturaleza especial de España, por su consanguinidad con sus hermanas latinas y con nuestra vecina Portugal, es esencialísima la presencia del Parlamento en el origen de la votación presidencial" (CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la Sesión celebrada el día 30 de octubre de 1931, nº 66, pág. 5).
- <sup>35</sup> En este sentido, el Diputado Ruiz Funes en una de sus intervenciones en nombre de la Comisión Parlamentaria afirmaba que "el Presidente no puede ser elegido por las Cortes porque no hay Senado, y, naturalmente, el Presidente elegido exclusivamente por el Congreso estaría, como dije antes, mediatizado" (CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la Sesión celebrada el 29 de octubre de 1931, nº 65, pág. 13).
- <sup>36</sup> CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la Sesión celebrada el día 3 de noviembre de 1931, nº 67, pág. 11.
- El contenido del artículo 74 de la Constitución era el siguiente: "En caso de impedimento temporal o ausencia del Presidente de la República, le substituirá en sus funciones el de las Cortes, quien será substituido en las suyas por el Vicepresidente del Congreso. Del mismo modo, el Presidente del Parlamento asumirá las funciones de la Presidencia de la República, si ésta quedara vacante; en tal caso será convocada la elección de nuevo Presidente en el plazo improrrogable de ocho días, conforme a lo establecido en el artículo 68, y se celebrará dentro de los treinta días siguientes a la convocatoria.
- A los exclusivos efectos de la elección del Presidente de la República, las Cortes, aun estando disueltas, conservan sus poderes" (RICO LINAGE, R.: "Constituciones históricas. Ediciones Oficiales". *Op. cit.*, pág. 229).
- <sup>37</sup> Este era el parecer del Diputado Botella, que propuso, a tal efecto, la supresión de los artículos 78 y 79 del Proyecto de Constitución, aunque la Comisión optara por una nueva redacción donde el Presidente de la República "sólo tendría facultad para estatuir por decreto sobre materias reservadas al Parlamento, con la unanimidad del Gobierno y con los dos tercios de la diputación permanente de Cortes" (CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la Sesión celebrada el día 3 de noviembre de 1931, nº 67, págs. 21-22).

<sup>38</sup> CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la Sesión celebrada el día 3 de noviembre de 1931, nº 67, pág. 22.

En el texto de la Constitución, el artículo 79 establecía: "El Presidente de la República, a propuesta del Gobierno, expedirá los decretos, reglamentos e instrucciones necesarios para la ejecución de las leyes".

Por su parte, el artículo 80 quedó redactado con el siguiente contenido: "Cuando no se halle reunido el Congreso, el Presidente, a propuesta y por acuerdo unánime del Gobierno y con la aprobación de los dos tercios de la Diputación Permanente, podrá estatuir por decreto sobre materias reservadas a la competencia de las Cortes, en los casos excepcionales que requieran urgente decisión, o cuando lo demande la defensa de la República.

Los decretos así dictados tendrán sólo carácter provisional, y su vigencia estará limitada al tiempo que tarde el Congreso en resolver o legislar sobre la materia" (RICO LINAGE, R.: "Constituciones históricas. Ediciones Oficiales". *Op. cit.*, pág. 230).

<sup>39</sup> CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la Sesión celebrada el día 3 de noviembre de 1931, nº 67, pág. 30.

<sup>40</sup> CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la Sesión celebrada el día 4 de noviembre de 1931, nº 68, pág. 3.

<sup>41</sup> Según el artículo 81 de la Constitución, "el Presidente de la República podrá convocar al Congreso con carácter extraordinario siempre que lo estime oportuno.

Podrá suspender las sesiones ordinarias del Congreso en cada legislatura sólo por un mes en el primer período y por quince días en el segundo, siempre que no deje de cumplirse lo preceptuado en el artículo 58.

El Presidente podrá disolver las Cortes hasta dos veces como máximo durante su mandato cuando lo estime necesario, sujetándose a las siguientes condiciones:

a) Por decreto motivado.

b) Acompañando al decreto de disolución la convocatoria de nuevas elecciones para el plazo máximo de sesenta días.

En el caso de segunda disolución, el primer acto de las nuevas Cortes será examinar y resolver la necesidad del decreto de disolución de las anteriores. El voto desfavorable de la mayoría absoluta de las Cortes llevará aneja la destitución del Presidente" (RICO LINAGE, R.: "Constituciones históricas. Ediciones Oficiales". *Op. cit.*, págs. 230-231).

<sup>42</sup> PÉREZ SERRANO, N.: "La Constitución española (9 diciembre 1931). Antecedentes. Texto. Comentarios". *Op. cit.*, págs. 265-267.

En su opinión, la limitación del número de disoluciones del Parlamento que podía realizar el Presidente de la República no resultaba procedente, ya que "si el derecho de disolución parece conveniente o necesario, no cabe limitar el número de veces que haya de usarse, porque dependerá de las circunstancias" y, en última instancia, "un Presidente con conciencia de su misión y de su responsabilidad ante el País, tendrá expedito el camino para que la disolución, que a él le es imposible, sea viable para otra persona", bastándole, afirma, "con renunciar al mandato".

Pero, además, la exigencia del artículo 81 de la Constitución, en el sentido de que la disolución del Parlamento se produzca a través de "decreto", planteaba ciertas dudas



respecto del requisito establecido en el artículo 84 de la Constitución, que reconocía como "nullos y sin fuerza alguna de obligar los actos y mandatos del Presidente que no estén refrendados por un Ministro", preguntándose N. PÉREZ SERRANO sobre si se "ha tenido en cuenta la dificultad de que el Presidente disuelva la Cámara si para ello necesita el refrendo de un Ministerio nacido de éstas", pudiendo plantearse la duda de si "es que entonces no se necesita refrendo ministerial" y, eventualmente, si ello daría lugar a "una carrera entre Cámara y Gobierno a ver quién llega antes a su designio, aquella derribando a éste, o el Gabinete matando al Parlamento" ("La Constitución española (9 de diciembre 1931). Antecedentes. Texto. Comentarios". *Op. cit.*, pág. 268).

43 PÉREZ SERRANO, N.: "La Constitución española (9 de diciembre 1931). Antecedentes. Texto. Comentarios". *Op. cit.*, pág. 216.  
N. ALCALÁ-ZAMORA consideraba una "pretensión insensata" del Texto Constitucional que el Presidente de la República pudiera "suplir" a la segunda Cámara suprimida, lo que, en su opinión, favorecía la "pugna de la Cámara con el Jefe del Estado", de una manera "inmediata, enconada, sin miramiento de cortesía" ("Los defectos de la Constitución de 1931". *Op. cit.*, pág. 113).

44 JIMÉNEZ DE ASÚA, L.: "Proceso histórico de la Constitución de la República española". *Op. cit.*, pág. 72.

El artículo 64 del Texto Constitucional establecía: "El Congreso podrá acordar un voto de censura contra el Gobierno o alguno de sus Ministros.

Todo voto de censura deberá ser propuesto, en forma motivada y por escrito, con las firmas de cincuenta Diputados en posesión del cargo.

Esta proposición deberá ser comunicada a todos los Diputados y no podrá ser discutida ni votada hasta pasados cinco días de su presentación.  
No se considerará obligado a dimitir el Gobierno ni el Ministro, cuando el voto de censura no fuese aprobado por la mayoría absoluta de los Diputados que constituyan la Cámara.  
Las mismas garantías se observarán respecto a cualquier otra proposición que indirectamente implique un voto de censura" (RICO LINAGE, R.: "Constituciones históricas. Ediciones Oficiales". *Op. cit.*, págs. 227-228).

45 Según N. PÉREZ SERRANO las disposiciones que integran el Título VI de la Constitución, dedicado al Gobierno, fueron aprobadas casi sin discusión parlamentaria, "y están muy inspiradas en la Constitución alemana, de que son a veces copia literal", como se puede observar, a su juicio, del contraste del artículo 86 de la Constitución española y el artículo 52 del Texto Constitucional de Weimar, predominando también, en algunas de sus disposiciones, "un tono doctrinal, más propio del libro didáctico que de una Ley política" ("La Constitución española (9 de diciembre 1931). Antecedentes. Texto. Comentarios". *Op. cit.*, pág. 275).

46 En el artículo 86 de la Constitución se afirmaba que "el Presidente del Consejo y los Ministros constituyen el Gobierno" (RICO LINAGE, R.: "Constituciones históricas. Ediciones Oficiales". *Op. cit.*, pág. 232).  
Por su parte, el artículo 75 establecía que "el Presidente de la República nombrará y separará libremente al Presidente del Gobierno, y, a propuesta de éste, a los Ministros.

Habrán de separarlos necesariamente en el caso de que las Cortes les negaren de modo explícito su confianza" (*Op. cit.*, pág. 229).

Por último, el artículo 84 del Texto Constitucional establecía: "Serán nullos y sin fuerza alguna de obligar los actos y mandatos del Presidente que no estén refrendados por un Ministro.

La ejecución de dichos mandatos implicará responsabilidad penal.

Los Ministros que refrenden actos o mandatos del Presidente de la República asumen la plena responsabilidad política y civil y participan de la criminal que de ellos pueda derivarse" (*Op. cit.*, pág. 231).

47 En efecto, el artículo 91 de la Constitución establecía que "los miembros del Consejo responden ante el Congreso: solidariamente de la política del Gobierno, e individualmente de su propia gestión ministerial" (RICO LINAGE, R.: "Constituciones históricas. Ediciones Oficiales". *Op. cit.*, pág. 232).

48 POSADA, A.: "La nouvelle Constitution espagnole. Le régime Constitutionnel en Espagne". *Op. cit.*, pág. 198.

49 El artículo 61 del Texto Constitucional establecía que "el Congreso podrá autorizar al Gobierno para que éste legisle por decreto, acordado en Consejo de Ministros, sobre materias reservadas a la competencia del Poder legislativo.

Estas autorizaciones no podrán tener carácter general, y los decretos dictados en virtud de las mismas se ajustarán estrictamente a las bases establecidas por el Congreso para cada materia concreta.

El Congreso podrá reclamar el conocimiento de los decretos así dictados, para enjuiciar sobre su adaptación a las bases establecidas por él.

En ningún caso podrá autorizarse en esta forma, aumento alguno de gastos" (RICO LINAGE, R.: "Constituciones históricas. Ediciones Oficiales". *Op. cit.*, pág. 227).

50 POSADA, A.: "La nouvelle Constitution espagnole. Le régime Constitutionnel en Espagne". *Op. cit.*, págs. 183-184.

51 POSADA, A.: "La nouvelle Constitution espagnole. Le régime Constitutionnel en Espagne". *Op. cit.*, pág. 184.

52 POSADA, A.: "La nouvelle Constitution espagnole. Le régime Constitutionnel en Espagne". *Op. cit.*, págs. 185-186.

53 POSADA, A.: "La nouvelle Constitution espagnole. Le régime Constitutionnel en Espagne". *Op. cit.*, págs. 186-187.

54 El artículo 107 de la Constitución establece que "la formación del proyecto de Presupuestos corresponde al Gobierno; su aprobación a las Cortes. El Gobierno presentará a éstas, en la primera quincena de octubre de cada año, el proyecto de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio económico siguiente.

La vigencia del Presupuesto será de un año.

Si no pudiera ser votado antes del primer día del año económico siguiente se prorrogará por trimestres la vigencia del último Presupuesto, sin que estas prórrogas puedan exceder de cuatro" (RICO LINAGE, R.: "Constituciones históricas. Ediciones Oficiales". *Op. cit.*, pág. 235).

<sup>55</sup> El artículo 110 de la Constitución determina que “el Presupuesto general será ejecutivo por el solo voto de las Cortes, y no requerirá, para su vigencia, la promulgación del Jefe del Estado” (RICO LINAGE, R.: “Constituciones históricas. Ediciones Oficiales”. *Op. cit.*, pág. 235).

<sup>56</sup> POSADA, A.: “La nouvelle Constitution espagnole. Le régime Constitutionnel en Espagne”. *Op. cit.*, pág. 199.

Concretamente, el artículo 113 de la Constitución, establecía que el Presupuesto “no podrá contener ninguna autorización que permita al Gobierno sobrepasar en el gasto la cifra absoluta en él consignada, salvo caso de guerra. En consecuencia, no podrán existir los créditos llamados ampliables”.

Por su parte, el artículo 114 afirma que “los créditos consignados en el estado de gastos representan las cantidades máximas asignadas a cada servicio, que no podrán ser alteradas ni rebasadas por el Gobierno. Por excepción, cuando las Cortes no estuvieren reunidas, podrá el Gobierno conceder, bajo su responsabilidad, créditos o suplementos de crédito para cualquiera de los siguientes casos: a) Guerra o evitación de la misma; b) Perturbaciones graves del orden público o inminente peligro de ellas; c) Calamidades públicas; d) Compromisos internacionales.

Las leyes especiales determinarán la tramitación de estos créditos”.

Según los términos del artículo 115, “Nadie estará obligado a pagar contribución que no esté votada por las Cortes o por Corporaciones legalmente autorizadas para imponerla.

La exacción de contribuciones, impuestos y tasas y la realización de ventas y operaciones de crédito, se entenderán autorizadas con arreglo a las leyes en vigor, pero no podrán exigirse ni realizarse sin su previa autorización en el estado de ingresos del Presupuesto.

No obstante, se entenderán autorizadas las operaciones administrativas previas, ordenadas en las leyes”.

Por último, el artículo 116 establece que “la ley de Presupuestos, cuando se considere necesaria, contendrá solamente las normas aplicables a la ejecución del Presupuesto a que se refiera.

Sus preceptos sólo regirán durante la vigencia del Presupuesto mismo” (RICO LINAGE, R.: “Constituciones históricas. Ediciones Oficiales”. *Op. cit.*, pág. 236).

<sup>57</sup> POSADA, A.: “La nouvelle Constitution espagnole. Le régime constitutionnel en Espagne”. *Op. cit.*, págs. 170-171.

<sup>58</sup> POSADA, A.: “La nouvelle Constitution espagnole. Le régime Constitutionnel en Espagne”. *Op. cit.*, págs. 169-170.

<sup>59</sup> POSADA, A.: “La nouvelle Constitution espagnole. Le régime Constitutionnel en Espagne”. *Op. cit.*, pág. 199.

Sin embargo, N. PÉREZ SERRANO valoraba con cierto “escepticismo”, en 1932, el artículo 64 de la Constitución de 1931. En su opinión, si bien el precepto señalado constituye una “expresión clara y rotunda del régimen parlamentario”, que tiene su origen en Inglaterra, de manera que el constitucionalismo de la posguerra —especialmente a partir del ejemplo alemán—, ha venido a formular “como precepto lo que venía actuándose como práctica”, más adelante afirmaba que, “por mucho que se extremen las precauciones,

siempre resultarán estos hechos indudables: que nuestro País es de un temperamento vehemente y arrebatado; que eso rige lo mismo para Diputados que para Ministros; que una Cámara única supone siempre un desnivel inicial considerable a favor del Legislativo; y que la experiencia nos ha mostrado ya cómo sin formularse reproche o mostrarse desafecto notorio, un Ministro o un Presidente se cree obligado a retirarse porque el voto recaído en algún asunto importante le resta autoridad o le deja sin el prestigio indispensable” (“La Constitución española (9 de diciembre 1931). Antecedentes, Texto, Comentarios”. *Op. cit.*, págs. 238-241).

<sup>60</sup> En opinión de N. ALCALÁ-ZAMORA, el artículo 75 de la Constitución no era sino “el refuerzo del 64, y casi una mera amenaza para que ministros obstinados no abusen de la necesidad del refrendo, resistiendo el voto de censura y negándose a dimitir”, pero, a través de “interpretaciones audaces de quienes no eran autoridad del Derecho constitucional, y asentimientos benévolos, por solidaridad e interés, y de filiación, de quienes olvidaron que lo eran, pretendieron establecer una sutil, e insostenible diferencia entre el voto de censura objeto del artículo 64 y el voto de desconfianza deslizado, sin propósito ni advertencia, en el 75, según los inventores de tal doctrina. Para ellos el voto de censura se le opone a un Gobierno que ya ha gobernado, y exige todos los requisitos, mientras que el de desconfianza repele, sin recibirlo, por simple prejuicio de hostilidad, al Gobierno que se constituye, y no está sometido tal voto ni al anuncio, ni a plazo, ni a mayoría” (“Los defectos de la Constitución de 1931”. Madrid: Imprenta de R. Espinosa, 1936, pág. 138).

Se ha de señalar, en este sentido, que, como se recogía en páginas anteriores, si bien el inciso final del artículo 75 establecía que el Presidente de la República “habría de separar”, necesariamente, al Presidente del Gobierno y a los Ministros, “en el caso de que las Cortes les negaren de modo explícito su confianza” (RICO LINAGE, R.: “Constituciones históricas. Ediciones Oficiales”. *Op. cit.*, pág. 229), en el procedimiento explícitamente regulado en el artículo 64, bajo la modalidad de “voto de censura”, el inciso final del mencionado precepto establecía que “las mismas garantías” del voto de censura “se observarán respecto a cualquier otra proposición que indirectamente implique un voto de censura” (RICO LINAGE, R.: “Constituciones históricas. Ediciones Oficiales”. *Op. cit.*, págs. 227-228).

Sin embargo, el artículo 119 del Reglamento del Congreso de los Diputados, de 29 de noviembre de 1934, al regular “los votos de censura que se intentaren contra el Gobierno o contra alguno de sus miembros”, recogía un último párrafo, que establecía, en su inciso final: “Cuando las Cortes aprueben el voto de censura al Gobierno o a un Ministro, el Presidente de las mismas deberá ponerlo inmediatamente en conocimiento del Jefe del Estado. Igual comunicación se le dirigirá cuando las Cortes negaren al Gobierno o a uno de sus Ministros, de un modo explícito, su confianza, aun en el caso de que ello no implique voto de censura” (REGLAMENTOS (Del Congreso de los Diputados y de las Cortes). Madrid: Cortes. Secretaría, 1977, pág. 434).

<sup>61</sup> Como consecuencia de los acontecimientos de Casas Viejas, se presentó ante la Cámara una proposición firmada por 50 diputados en la que la Cámara de Diputados declaraba: “1.

Que la represión realizada en Casas Viejas causa a la República un perjuicio que no puede permanecer impune y que exige una reparación 2°. Que la responsabilidad de esta represión no puede ser imputada al régimen 3°. Que el interés superior de la patria y de la República exige sin dilación un reconocimiento por el Gobierno del error cometido y un cambio inmediato de su conducta".

Ante esta proposición, el Presidente de las Cortes consideró que se estaba haciendo uso del artículo 64 de la Constitución, presentando una moción de censura al Gobierno, poniendo en conocimiento de todos los diputados que, de conformidad con el citado precepto constitucional, no podría ser votada hasta que transcurriera el plazo previsto de cinco días. Sin embargo, el Presidente del Gobierno, M. Azaña, consideró que no podía aceptar que su autoridad estuviera comprometida durante este plazo de tiempo y, por consiguiente, "la mayoría parlamentaria debía presentar una moción de confianza", que fue discutida inmediatamente y aprobada "por un voto nominal de 173 votos contra 120" (MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les Constitutions européennes". *Op. cit.*, págs. 32-33).

62 MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les Constitutions européennes". Tome Premier. *Op. cit.*, págs. 31-33.

63 Según se puso de manifiesto en los Debates constituyentes, el Título VIII de la Constitución de 1931 era uno de los más extensos del constitucionalismo nacional y comparado. Así, el Diputado Villanueva afirmaba que "la única Constitución que tiene 14 o 15 artículos dedicados a la Hacienda, es la que estamos elaborando. No hay ninguna Constitución (...) que contenga más de tres o cuatro artículos referentes a las materias de Hacienda, porque en todas estas Constituciones se sientan única y exclusivamente los jalones sobre los cuales después cada partido puede desarrollar la materia económica y financiera con arreglo a su programa respectivo (CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la Sesión celebrada el día 24 de noviembre de 1931, nº 79, pág. 13).

64 PÉREZ SERRANO, N.: "La Constitución española (9 de diciembre 1931). Antecedentes. Textos. Comentarios". *Op. cit.*, pág. 307.

65 PÉREZ SERRANO, N.: "La Constitución española (9 de diciembre 1931). Antecedentes. Textos. Comentarios". *Op. cit.*, pág. 309.

66 PALMER VALERO, R.: "Los problemas socioeconómicos en la Constitución de 1931". *Op. cit.*, pág. 271.

67 PÉREZ SERRANO, N.: "La Constitución española (9 de diciembre 1931). Antecedentes. Texto. Comentarios". *Op. cit.*, pág. 312.

68 PÉREZ SERRANO, N.: "La Constitución española (9 de diciembre 1931). Antecedentes. Texto. Comentarios". *Op. cit.*, pág. 318.

69 PÉREZ SERRANO, N.: "La Constitución española (9 de diciembre 1931). Antecedentes. Texto. Comentarios". *Op. cit.*, págs. 318-319.

70 ALCALÁ-ZAMORA, N.: "Los defectos de la Constitución de 1931". *Op. cit.*, pág. 181.

71 ALCALÁ-ZAMORA, N.: "Los defectos de la Constitución de 1931". *Op. cit.*, págs. 181-182.

72 GALLEGU ANABITARTE, A.: "Ley y reglamento en el Derecho público occidental". Madrid: Instituto de Estudios Administrativos, 1971, pág. 211.

73 GALLEGU ANABITARTE, A.: "Ley y reglamento en el Derecho público occidental". *Op. cit.*, pág. 192.

La "antigua tradición" a la que alude el autor consiste en la práctica reconocida en la Constitución española de 1812 de aprobar por Decreto de las Cortes el "Presupuesto general de gastos" y el "Plan de las contribuciones", previstos en los artículos 341 y 342 del Texto Constitucional, procedimiento que permitía eludir la sanción real pero que, por el mismo motivo, impedía que el acto recibiera el nombre de "Ley" (*Op. cit.*, pág. 191, nota 48). Será, afirma, en 1834, bajo el Estatuto Real, cuando la histórica discusión entre el marqués de Montevirgen y el Secretario de Despacho de Estado (Sr. Martínez de la Rosa), cuyos términos se basan, fundamentalmente, en el requisito o no de la sanción real respecto del Presupuesto, se salde con la adopción del concepto "«Ley de Presupuestos», que ya nunca ha salido del Derecho público español", a excepción de la Constitución de 1931 (*Op. cit.*, págs. 191-192).

74 PALMER VALERO, R.: "Los problemas socioeconómicos en la Constitución de 1931". *Op. cit.*, págs. 247-248.

75 PÉREZ SERRANO, N.: "La Constitución española (9 de diciembre 1931). Antecedentes. Texto. Comentarios". *Op. cit.*, pág. 317.

76 PALMER VALERO, R.: "Los problemas socioeconómicos en la Constitución de 1931". *Op. cit.*, pág. 249.

77 RODRÍGUEZ BEREIJO, A.: "El Presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario". Madrid: Tecnos, 1970, pág. 147.

78 PALMER VALERO, R.: "Los problemas socioeconómicos en la Constitución de 1931". *Op. cit.*, pág. 278 y nota (32).

79 POSADA, A.: "La nouvelle Constitution espagnole. Le regime constitutionnel en Espagne". *Op. cit.*, pág. 208.

80 CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la Sesión celebrada el día 9 de diciembre de 1931, nº 88, págs. 11-12.

81 ALCALÁ-ZAMORA, N.: "Los defectos de la Constitución de 1931". *Op. cit.*, págs. 202-203.

82 CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la sesión celebrada el 20 de noviembre de 1931, nº 78, pág. 11.

83 CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la sesión celebrada el 20 de noviembre de 1931, nº 78, págs. 11-12.

84 CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la sesión celebrada el 20 de noviembre de 1931, nº 78, págs. 12-13.

85 CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la sesión celebrada el 20 de noviembre de 1931, nº 78, págs. 13-14.

86 CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la sesión celebrada el 20 de noviembre de 1931, nº 78, pág. 14.

87 CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la sesión celebrada el 20 de noviembre de 1931, nº 78, pág. 15.

88 CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la sesión celebrada el 20 de noviembre de 1931, nº 78, págs. 21-22.

89 CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la sesión celebrada el 24 de noviembre de 1931, nº 79, pág. 4.

90 CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la sesión celebrada el 24 de noviembre de 1931, nº 79, pág. 5.

En todo caso, debe hacerse constar que al hilo de la discusión de la prórroga del Presupuesto en los debates constituyentes, se planteó el problema de la aprobación del Presupuesto para el ejercicio inmediatamente siguiente, que sería, por otro lado, el primer Presupuesto de la República. En este sentido, el Diputado Corominas consideraba que antes del 31 de diciembre "hemos de tener un presupuesto o hemos de tener un procedimiento para no faltar a la Constitución" pues, de otro modo, afirmaba, "vamos a tener una Constitución aprobada y en el primer acto que hemos de realizar tendremos que pasar por alto la Constitución". En estas circunstancias, consideraba que la opción de regular en el Texto Constitucional la prórroga presupuestaria por trimestres posibilitaría que el Gobierno presentara ante la Cámara el proyecto de Presupuesto y, que, utilizando este tipo de prórroga, Gobierno y Parlamento tuvieran "tiempo más que suficiente para traer la reforma económica que implicara la formación del nuevo Presupuesto" (CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la sesión celebrada el 20 de noviembre de 1931, nº 78, pág. 14). En relación con esta cuestión, el Diputado Alba consideraba que "evidentemente, prorrogar de modo indefinido un Presupuesto que es un Presupuesto de Dictadura, sería políticamente un fracaso para las Cortes de la República", afirmando que "hay que hacer algo para evitarlo", por lo cual solicitaba que el Gobierno se pronunciara a este respecto (*Op. cit.*, pág. 15).

A requerimiento de la Cámara, el Ministro de Hacienda manifestó que "el Gobierno no pretende prorrogar el actual presupuesto", considerando que era "su deber, después de terminado el examen de la Constitución, traer el proyecto de ley de Presupuestos y someterlo a la deliberación de las Cortes", confiando en que éstas "con las modificaciones que en uso de su derecho puedan introducir, le darán su aprobación antes del 31 de diciembre", y, para el caso de que en esa fecha el Presupuesto no hubiera sido aprobado, las Cortes "en su soberanía", habrían de "arbitrar la solución que estimasen más legal y factible". Al mismo tiempo, entendía que el precepto constitucional que se debatía en ese momento en la Cámara, "aun promulgada la Constitución", no podría tener "aplicación estricta al proyecto de ley de Presupuestos para 1932, por la sencilla razón de que el plazo que para la presentación del presupuesto consigna la Constitución ya está desbordado por el calendario" (*Op. cit.*, pág. 16).

91 ALCALÁ-ZAMORA, N.: "Los defectos de la Constitución de 1931". *Op. cit.*, pág. 195.

92 ALCALÁ-ZAMORA, N.: "Los defectos de la Constitución de 1931". *Op. cit.*, págs. 196-197.

93 ALCALÁ-ZAMORA, N.: "Los defectos de la Constitución de 1931". *Op. cit.*, pág. 199.

94 No obstante, durante la tramitación parlamentaria del Proyecto de Constitución fue rechazada una Enmienda presentada por el Diputado Franco y otros Diputados, en la que se proponía la adición de un nuevo precepto constitucional en que se afirmara que "No podrá ser satisfecha por el Gobierno cantidad alguna, sin que exista consignación

suficiente en el estado de gastos. La mera existencia de crédito en el presupuesto no implica autorización del gasto, el cual habrá de basarse en las facultades legalmente otorgadas al Gobierno".

Esta Enmienda, en virtud de la cual —según expresara en su defensa el Diputado Sacristán—, se pretendía mantener el equilibrio entre los ingresos y los gastos, no fue admitida por la Comisión Parlamentaria, por considerar que estaba "basada en los artículos 109 y 110" del Texto Constitucional y, además, por estimar que su contenido "no es materia constitucional, sino que es propio de la Ley de Administración y Contabilidad", a la que se remitía (CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la Sesión celebrada el martes 24 de noviembre de 1931, nº 79, págs. 11-12).

95 PÉREZ SERRANO, N.: "La Constitución española (9 de diciembre 1931). Antecedentes. Texto. Comentarios". *Op. cit.*, págs. 315-316.

96 PÉREZ SERRANO, N.: "La Constitución española (9 de diciembre 1931). Antecedentes. Texto. Comentarios". *Op. cit.*, pág. 314.

97 ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C.: "Evolución histórica del Presupuesto español". Hacienda Pública Española, nº 11, 1971, pág. 49.

98 El artículo 109 establecía que "para cada año económico no podrá haber sino un solo Presupuesto, y en él serán incluidos, tanto en ingresos como en gastos, los de carácter ordinario.

En caso de necesidad perentoria, a juicio de la mayoría absoluta del Congreso, podrá autorizarse un Presupuesto extraordinario.

Las cuentas del Estado se rendirán anualmente y serán censuradas por el Tribunal de Cuentas de la República, éste, sin perjuicio de la efectividad de sus acuerdos, comunicará a las Cortes las infracciones o responsabilidades ministeriales en que a su juicio se hubiere incurrido" (RICO LINAGE, R.: "Constituciones históricas. Ediciones Oficiales". *Op. cit.*, pág. 235).

99 ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C.: "Evolución histórica del Presupuesto español". *Op. cit.*, págs. 48-49.

100 PÉREZ SERRANO, N.: "La Constitución española (9 de diciembre 1931). Antecedentes. Texto. Comentarios". *Op. cit.*, pág. 310.

No obstante, es preciso subrayar que, según las opiniones manifestadas por los representantes de la Comisión Parlamentaria de Constitución ante diversas iniciativas parlamentarias, ésta trató de evitar una excesiva "juridificación" de la actividad económica y financiera del Estado. Así se desprende, a título de ejemplo, de las palabras pronunciadas por el Diputado Rodríguez Pérez en nombre de la Comisión, al afirmar que "la Constitución no debe contener más que aquellos principios que son clave, que son substanciales para la organización del Estado", remitiendo numerosas propuestas formuladas en la Cámara como contenidos constitucionales a la posterior aprobación de una "ley de Contabilidad" (CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la Sesión celebrada el día 20 de noviembre de 1931, nº 78, pág. 10).

101 REGLAMENTOS (Del Congreso de los Diputados y de las Cortes). *Op. cit.*, págs. 418-419.

- 102 REGLAMENTOS (Del Congreso de los Diputados y de las Cortes). *Op. cit.*, pág. 419.
- 103 Así se puso de manifiesto, en distintas ocasiones, a lo largo de la discusión del Título VIII de la Constitución. De las distintas intervenciones en este sentido, resultan expresivas, a título de ejemplo, las palabras del Diputado Poza Juncal, cuando afirmaba que "si se quiere transformar por completo la vida del Estado español hay que atender no sólo a transformaciones de orden político, sino esencialmente a transformaciones de orden económico, porque ya se sabe que no existe libertad política mientras no exista libertad económica". Desde tales premisas, reivindicaba como principio fundamental "la progresividad de los impuestos directos", principio al que no se hacía referencia en el Proyecto de Constitución y que, sin embargo, "todos los partidos republicanos y socialista han sustentado, no sólo en sus campañas electorales, sino por escrito en sus propios programas, que han difundido por todo el país" (CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la Sesión celebrada el martes 24 de noviembre de 1931, nº 79, pág. 12).
- 104 ALCALÁ-ZAMORA, N.: "Los defectos de la Constitución de 1931". *Op. cit.*, pág. 195.
- 105 PALMER VALERO, R.: "Los problemas socioeconómicos en la Constitución de 1931". *Op. cit.*, págs. 306-307.
- 106 PALMER VALERO, R.: "Los problemas socioeconómicos en la Constitución de 1931". *Op. cit.*, págs. 307-308.
- El artículo 118 de la Constitución establecía que "la Deuda pública está bajo la salvaguardia del Estado. Los créditos necesarios para satisfacer el pago de intereses y capitales se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos del Presupuesto y no podrán ser objeto de discusión mientras se ajusten estrictamente a las leyes que autorizaron la emisión. De idénticas garantías disfrutará, en general, toda operación que implique, directa o indirectamente, responsabilidad económica del Tesoro, siempre que se de el mismo supuesto" (RICO LINAGE, R.: "Constituciones históricas. Ediciones Oficiales". *Op. cit.*, pág. 236).
- 107 REGLAMENTOS (Del Congreso de los Diputados y de las Cortes). *Op. cit.*, pág. 415.
- 108 CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la Sesión celebrada el día 20 de noviembre de 1931, nº 78, págs. 12-13.
- 109 En el Reglamento Provisional de las Cortes Constituyentes, de 18 de julio de 1931, sólo se incluían dos artículos en el contenido del Título XII, "De los Presupuestos", resultado de una adición aprobada por las Cortes el 22 de noviembre de 1932.
- En el artículo 78 se contenía una parca redacción de la discusión y votación de "los Presupuestos", y en el artículo 79, de la discusión de los votos particulares y enmiendas que se presentaran "al Presupuesto" (REGLAMENTOS (Del Congreso de los Diputados y de las Cortes). *Op. cit.*, pág. 391).
- 110 El artículo 70 del Reglamento de la Cámara hacía referencia a la celebración de los debates de totalidad, previamente a la discusión por artículos de un Proyecto de ley.
- De este modo, afirmaba: "1) En todos los dictámenes se abrirá un debate de totalidad que recaerá sobre el principio, espíritu y oportunidad del proyecto. Terminado este debate se pasará a la discusión por artículos. 2) En la discusión de totalidad no podrán consumirse más que tres turnos en por y tres turnos en contra. Cada uno de estos turnos tendrá como

duración máxima cuarenta y cinco minutos. 3) Cada fracción o grupo de la Cámara no podrá estar representada por más de un Diputado en la discusión de totalidad. 4) Cada una de las fracciones o grupos que no hayan consumido turno en el debate de totalidad podrá designar un Diputado que fije el criterio de las mismas en orden al proyecto de que se trate, sin que ninguna de estas intervenciones pueda exceder de veinte minutos" (REGLAMENTOS (Del Congreso de los Diputados y de las Cortes). *Op. cit.*, pág. 416).

- 111 REGLAMENTOS (Del Congreso de los Diputados y de las Cortes). *Op. cit.*, pág. 418.
- 112 GACETA DE MADRID, nº 364, de 29 de diciembre de 1932, pág. 2.198.
- 113 En efecto, el artículo 83 de la Constitución establecía lo siguiente: "El Presidente promulgará las leyes sancionadas por el Congreso, dentro del plazo de quince días, contado desde aquél en que la sanción le hubiere sido oficialmente comunicada.
- Si la ley se declara urgente por las dos terceras partes de los votos emitidos por el Congreso, el Presidente procederá a su inmediata promulgación.
- Antes de promulgar las leyes no declaradas urgentes, el Presidente podrá pedir al Congreso, en mensaje razonado, que las someta a nueva deliberación. Si volvieran a ser aprobadas por una mayoría de dos tercios de votantes, el Presidente quedará obligado a promulgarlas (RICO LINAGE, R.: "Constituciones históricas. Ediciones Oficiales. *Op. cit.*, pág. 231).
- 114 GACETA DE MADRID, nº 290, de 16 de octubre de 1932, pág. 323.
- 115 GACETA DE MADRID, nº 364, de 29 de diciembre de 1932, pág. 2.194.
- 116 El aspecto que centró el debate constituyente de este precepto provenía de la previsión, originariamente contenida en el Proyecto redactado por la Comisión, de que el Tribunal de Cuentas de la República, dependiendo directamente del Parlamento y ejerciendo sus funciones por delegación de éste, conociera y aprobara no sólo las cuentas del Estado, sino también de las "regiones autónomas" (CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la Sesión celebrada el día 25 de noviembre de 1931, nº 80, pág. 15). La extensión de la competencia del Tribunal de Cuentas de la República a las "regiones autónomas" se fundamentaba, según manifestó el Diputado Castrillo en nombre de la Comisión, en la opinión de que "en la función fiscalizadora de ese Tribunal de Cuentas de la República, que nosotros enganchamos en uno de los lados de la soberanía del Estado, no hay, en poco ni en mucho, la más pequeña merma para la autonomía de las regiones, porque esa autonomía tiene que ser siempre delegada y no una autonomía que vaya de abajo a arriba para absorber una función de plenitud, de la que el Estado no puede (...) desprenderse" (*Op. cit.*, pág. 16).
- Una interpretación duramente criticada por parte de los representantes territoriales en la Cámara quienes, como en el caso del Diputado Esteve Guau, consideraban que con la interpretación dada por la Comisión resultaba que "los Municipios y las provincias, organismos que tienen una relación de dependencia con el Estado que no tienen las regiones autónomas, quedarán libres de rendir sus cuentas, y, en cambio, las regiones autónomas, a las que (...) se les cede parte de la soberanía o tienen soberanía, éstas han de rendir sus cuentas al Estado" (*Op. cit.*, pág. 19). En el mismo sentido, el Diputado Lluhi estimaba que la función fiscalizadora de este Tribunal se refería a los Presupuestos

elaborados por el Parlamento o de aquellos organismos sujetos al Parlamento, pero entendía que "los presupuestos que haga el Municipio, los presupuestos que haga la región autónoma, con tributos que son propios y funciones propias, no tiene por qué fiscalizarlos el Tribunal de Cuentas" (*Op. cit.*, pág. 22).

Sin embargo, en opinión del Diputado Royo Vilanova el Tribunal de Cuentas "es un Tribunal Supremo, porque siempre se ha considerado así, y más supremo porque es un delegado del Parlamento, y si se llama de la República y la República está por encima de todos los Estatutos ¿cómo no va a estar el Tribunal de Cuentas por encima de todas las regiones y todas ellas obligadas al Tribunal de Cuentas?" (*Op. cit.*, pág. 21).

No obstante, en último término el precepto fue aprobado con la redacción proveniente de la aceptación previa por la Cámara de una Enmienda, en virtud de la cual se reducía el ámbito de la competencia del Tribunal de Cuentas a los límites que figuran en el precepto constitucional (*Op. cit.*, pág. 24).

- 117 El artículo 120 de la Constitución señala que "el Tribunal de Cuentas de la República es el órgano fiscalizador de la gestión económica. Dependerá directamente de las Cortes y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el conocimiento y aprobación final de las cuentas del Estado.

Una ley especial regulará su organización, competencia y funciones.

Sus conflictos con otros organismos serán sometidos a la resolución del Tribunal de Garantías Constitucionales" (RICO LINAGE, R.: "Constituciones históricas. Ediciones Oficiales". *Op. cit.*, pág. 237).

- 118 PÉREZ SERRANO, N.: "La Constitución española (9 de diciembre 1931). Antecedentes. Texto. Comentarios". *Op. cit.*, pág. 312.

- 119 POSADA, A.: "La nouvelle Constitution espagnole. Le regime constitutionnel en Espagne". *Op. cit.*, págs. 208-209.

- 120 CORCUERA ATIENZA, J.: "El constitucionalismo de entreguerras: la racionalización del poder y sus límites". En "Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz Rico". Vol. I. *Op. cit.*, pág. 79.

## Conclusiones

RELATANDO una conferencia ofrecida por M. Fitzgerald, P. Reuter subrayaba la posibilidad de analizar la evolución histórico-política inglesa a través de un conjunto de "datos históricos célebres" —la Carta Magna, la Revolución de 1688 y la "abdicación política" de la Cámara de los Lores en 1911— que, no por casualidad, afirmaba, coinciden en el tiempo con "la particular evolución" del "Presupuesto inglés", de manera que la imbricación de tales acontecimientos con las "cuestiones presupuestarias" suponía, en su opinión, el reconocimiento de una significación jurídica y política del Presupuesto que, incluso, trasciende el ámbito de una "forma" concreta de gobierno de la "democracia constitucional", el parlamentarismo, hasta constituirse en el acto a través del cual "se define la preeminencia, la soberanía en materia política"<sup>1</sup>.

Parece lógico, por tanto, que, como se ha recogido en páginas anteriores, suela ser común considerar que, históricamente, el origen del Presupuesto se encuentra en Inglaterra, el país donde, como afirmara A. Posada, el "Estado constitucional" aparece no sólo como "régimen vivido" sino también aquél en que "su forma" se encuentra estrechamente vinculada a la existencia de "Asambleas representativas".

De este modo, si, como suele ser habitual subrayar, el origen histórico de los Parlamentos se encuentra indisolublemente unido a su capacidad para ejercer competencias financieras, la significación y características propias del Presupuesto se encuentran estrechamente vinculadas tanto a los contenidos de "la constitución de Inglaterra" como al proceso de expansión de "la constitución inglesa del siglo XVIII", es decir, a las elaboraciones de Montesquieu sobre el principio de separación de poderes y a una articulación concreta de los poderes en un Estado que se ha presentado comúnmente, a lo largo de los últimos siglos, como el paradigma del "gobierno constitucional".

Todo ello como culminación de un largo proceso histórico que también durante años se ha presentado como paradigma de "continuidad histórica" —al margen de su veracidad— y en el que el Parlamento inglés ha sido el eje vertebrador por excelencia. El "Presupuesto inglés" de la época es el Presupuesto del "Estado constitucional" porque el Parlamento inglés en aquellos momentos representa el arquetipo del Parlamento en un "Estado constitucional", símbolo de la "democracia representativa", defensor de la libertad y de la propiedad, que ha sido capaz de desarrollar unas determinadas competencias en materia financiera, sustancialmente definidas por su capacidad para autorizar tanto los ingresos como los gastos públicos, tramitados parlamentariamente desde el último tercio del siglo XVIII mediante una "única ley". De hecho, L. Philip ha afirmado que la evolución política inglesa permite deducir que del triunfo del Parlamento, imponiendo sus "derechos en materia financiera", deriva, directamente, el "régimen parlamentario" inglés<sup>2</sup>.

Desde tales premisas, resulta coherente que cuando se expanden las "instituciones políticas" propias del "gobierno constitucional" también se reciban las "instituciones financieras" que se encuentran asociadas al mismo —como afirmaba L. Trotaas—, y, sustancialmente, ese Presupuesto que se percibe como un elemento más de "la constitución inglesa del siglo XVIII". De ahí que en el proceso de configuración de los "Estados constitucionales", a raíz de las revoluciones burguesas de finales del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX, el Presupuesto tuviera una significación jurídica y política muy precisa, la propia del "gobierno constitucional" en Inglaterra, aunque se concretara, básicamente, en dos aspectos: la forma y el alcance con que el Parlamento ejerce sus competencias en materia financiera, y la capacidad de intervención del Ejecutivo sobre las mismas, probablemente porque ambos extremos habían sido los que Montesquieu describió como fundamentales en "la constitución de Inglaterra", a la hora de establecer las relaciones que respecto de la "ordenación" de los "tributos" habrían de tener los poderes Legislativo y Ejecutivo en un "Estado moderado".

En efecto, como se ha señalado a lo largo de este trabajo, el carácter "peculiar" de la evolución constitucional y política británica permite la configuración del Parlamento como límite al ejercicio del poder absoluto por el Monarca —en contraposición al absolutismo con que se afirman los Monarcas de la época en el continente europeo—, adquiriendo una composición y unas funciones a partir de las cuales será posible la aparición

del Presupuesto "moderno" en "la Constitución inglesa del siglo XVIII", vinculado a la definición y al significado que recibe en el "Estado constitucional" por excelencia, Gran Bretaña, y, especialmente, a los conceptos de libertad y propiedad sobre los que se sustenta el contenido de la "moderna" representación política, eje sustancial sobre el que se estructura el constitucionalismo "moderno".

Porque mientras los primeros intentos de Asambleas representativas en el continente europeo fueron destruidos por las Monarquías absolutas, la "continuidad formal" del Parlamento británico —única en su género—, posibilitó el tránsito "natural" desde el mero "consentimiento" de los "tributos", propio de las Asambleas medievales, hasta la "autorización" de los ingresos y de los gastos públicos, que implicaba el propio "concepto" de Presupuesto en la época, llegando el Parlamento a convertirse, a través de esta doble "autorización", en defensor de la propiedad privada y protector de las libertades individuales, limitando, de este modo, la capacidad de actuación del Monarca.

Sin embargo, las Monarquías absolutas del continente europeo cercenaron el incipiente carácter representativo de las Asambleas medievales, de modo que éstas sólo llegan a adquirir sustantividad propia como órganos colegiados en la estructura del "Estado moderno", en el marco de la organización jurídica y política que supone la "constitución estamental", probablemente porque sólo tuvieron capacidad para "consentir" los "tributos". Aunque tal consentimiento no puede ser equiparado, en modo alguno, con un "consentimiento democrático", como subrayara H. F. Pitkin, este principio llegó a ser consagrado como "ley del reino", lo que llevaba aparejada la obligación genérica de su respeto, dando lugar al desarrollo de la "representación estamental" como primera manifestación de la "técnica" de la representación.

Es cierto que en "la constitución de Inglaterra" todavía se recogen expresiones como "consentir", "tributos", "ordenar", incluso "súbditos", junto a la "facultad de impedir", "establecimiento" e "impuestos", y que en los primeros Textos constitucionales del período revolucionario francés todavía se habla de "consentir" —en el artículo 14 de la Declaración de 1789, las "contribuciones públicas"—, pero también que en la obra de Montesquieu la "recaudación de tributos" constituye una atribución del Poder legislativo que, al "estatuir" sobre esta materia, desarrolla, específicamente, su atribución de "hacer" leyes, hasta el extremo de que se trata, en su opinión, del momento "más importante" de la legislación.



A partir de tales planteamientos, el ejercicio de competencias financieras por los Parlamentos ha mantenido una estrecha conexión con la que tradicionalmente se ha considerado como la más sustancial de sus funciones, la función legislativa. De este modo, las Constituciones de los Estados norteamericanos y, en última instancia, la Constitución federal de 1787, en lógica correspondencia con la aplicación del principio de separación de poderes que establecen, exigen la intervención de las Asambleas en la aprobación por ley de los ingresos y gastos públicos, mientras la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano francesa, y, posteriormente, la Constitución de 1791, consagrarán los contenidos básicos asociados al "Presupuesto inglés" en el continente europeo bajo la forma jurídica del "principio de legalidad financiera", ya que la actividad legislativa en la Francia revolucionaria se desarrolla por unas Asambleas que representan a la Nación y que, en consecuencia, expresan la soberanía nacional, siendo la ley su máximo vehículo de expresión, en un contexto en que, como ha afirmado P. De Vega, el desarrollo de la "democracia representativa" no responde a la expresión "técnica" de una "conquista política previamente lograda", sino que, en Francia, se "involucra en las luchas y tensiones por el establecimiento de la democracia representativa frente a los esquemas políticos del Antiguo Régimen"<sup>3</sup>. El texto de la Constitución de 1791 llega al extremo de denominar como "leyes" a los "decretos" del "Cuerpo legislativo" relativos al "establecimiento, prórroga y percepción de las contribuciones públicas", respecto de los cuales no se exigía la sanción del Monarca que, con carácter general, según la regulación constitucional, resultaba preceptiva para aquéllas.

Sin embargo, como afirma J.-P. Lassale, aunque las Asambleas del período revolucionario "percibieron" que "el corolario natural" del voto de los ingresos era el voto de los gastos, no "impusieron" al Poder ejecutivo "la obligación de agrupar en un Presupuesto único el conjunto de las previsiones de ingresos y gastos, con objeto de someterlas a la autorización previa de la representación nacional"<sup>4</sup>.

En cualquier caso, desde entonces, la exigencia constitucional de la aprobación parlamentaria de los ingresos y gastos públicos mediante ley, formalmente expresada a través del "principio de legalidad financiera", quedará históricamente vinculada, en el continente europeo, a la propia esencia de los Parlamentos representativos, como un aspecto sustancial de la

que se configura como su función por excelencia, la función legislativa, en el marco de un principio de separación de poderes que, desde luego, ha tenido múltiples interpretaciones históricas, incluso en el ámbito de las que se han considerado como posibles a partir de lo expuesto por Montesquieu en "la constitución de Inglaterra".

Unos Parlamentos que, en el contexto del que M. García Pelayo calificara como concepto "racional normativo" de Constitución, tienen una composición que hace "patente" hasta qué punto este concepto es "expresión de una situación social en la que la burguesía es, o pugna por ser, el estrato dirigente", de manera que se encuentra tan "perfectamente vinculado" a esa "situación social concreta" que "adquiere sentido dentro de esa realidad y que, por tanto, lo pierde cuando aquélla se transforma"<sup>5</sup>.

Además, en esa "ordenación constitucional", los Parlamentos tienen una posición muy precisa y delimitada en el sistema de fuentes —siendo un "factor fundamental" de este concepto de Constitución la "jerarquización de las normas jurídicas debidas a fuentes distintas"—, ya que "la voluntad de una Asamblea constituyente y las de los Parlamentos son superiores a todas las demás, que sólo pueden moverse en los términos marcados por aquéllas"<sup>6</sup>. En su formulación extrema durante la Francia revolucionaria, el Decreto de 24 de agosto de 1794 afirmaba de modo expreso que los Reglamentos que podían adoptar los Comités debían "tener por base una ley concreta" y que, en caso de silencio u oscuridad de la ley, su interpretación correspondería "esencialmente" a la Convención, estando "expresamente prohibida" a aquéllos.

Podría afirmarse, por tanto, que no sólo existe una sincronía entre los momentos más significativos de la evolución constitucional británica y los del "Presupuesto inglés" —el "concepto" de Presupuesto que se recibe a finales del siglo XVIII en el continente como propio del "gobierno constitucional"—, sino que, con carácter general, como se ha comprobado en páginas anteriores, las características y la significación del Presupuesto se encuentran en perfecta correspondencia con la existencia y desarrollo del "Estado constitucional", de manera que en sus momentos iniciales —con la adopción de Constituciones "escritas" a uno y otro lado del Atlántico—, aunque en el contexto de diferentes relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo según múltiples circunstancias —sociales, económicas y políticas—, un elemento común, consustancial a su propia expresión, está

constituido por esa atribución de la “ordenación” y “recaudación de tributos” a las Asambleas legislativas de carácter representativo, de manera que, en última instancia, como ha subrayado R. Goldscheid, podría incluso deducirse que, históricamente, “Estado y Presupuesto aparecen en la vida de los pueblos como conceptos sinónimos”, en tanto que “toda lucha en torno a la Constitución del Estado comienza con la reivindicación del control democrático del Presupuesto”, hasta el extremo de llegar a situar al Presupuesto en el centro mismo de los análisis constitucionales al afirmar que constituye la “suprema garantía del constitucionalismo”<sup>7</sup>.

Por ello, la relevancia constitucional del Presupuesto es capaz de trascender al propio “régimen parlamentario” que le vio nacer, aunque resulte consustancial al mismo, hasta incrustarse en el funcionamiento de cualquier “gobierno constitucional”, incluso con repercusiones similares, de modo que si en 1706 el Parlamento británico renuncia a sus competencias en materia de iniciativa presupuestaria en favor del Monarca –en un momento histórico en que se están comenzando a desarrollar los caracteres propios del “régimen parlamentario” británico y, fundamentalmente, las circunstancias de todo tipo que permitirán la exigencia de responsabilidad política al Gobierno–, mediante la “Sundry Civil Expenses Appropriation Act”, de 1909, el Congreso de los Estados Unidos trasladaría al Presidente su competencia para elaborar el Presupuesto, atribuida a la Cámara de Representantes por la Constitución –en un régimen político de carácter “presidencialista”, definido habitualmente, entre otros extremos, por la inexistencia de una relación de confianza entre el Ejecutivo y el Legislativo–.

Desde luego, en los momentos históricos en que el “gobierno constitucional” desarrollado en Inglaterra se toma como referencia para otros países europeos, la “recepción” de las consecuencias políticas asociadas a la misma existencia del Presupuesto que se expande con “la constitución inglesa del siglo XVIII”, dará lugar a que el Presupuesto, por sí mismo –es decir, la autorización por ley de los ingresos y gastos públicos, y, a partir de 1783, en Inglaterra, en una “única ley”–, tenga capacidad para contribuir a la implantación del “régimen parlamentario”, incluso bajo la vigencia de Textos que ni siquiera se denominan Constituciones, como la Carta de 1814, que, como afirma L. Trotabas, aunque pueda resultar paradójico, era “más explícita”, si cabe, respecto del Presupuesto que respecto del “régimen parlamentario”, y cuando, además, por su estructura y contenidos, ofrecía “la situación más

desfavorable” para permitir “la conquista de los poderes presupuestarios por parte del Parlamento, en tanto que representante de los contribuyentes”<sup>8</sup>.

En efecto, en la Francia de la Restauración –Carta de 1814– y de la Monarquía de Julio –Carta de 1830–, cuando se identifica el parlamentarismo “dualista” practicado en ese momento en Gran Bretaña como expresión del “gobierno constitucional”, el Presupuesto desarrolla un papel fundamental en la práctica parlamentaria y política que contribuye a la recepción en Francia del “régimen parlamentario”. En concreto, en el proceso de progresiva diferenciación en el seno del Poder ejecutivo entre la figura del Monarca y el Gabinete o Ministerio, a través de la cual es posible delimitar la existencia de una responsabilidad política de éste último ante la Asamblea, la discusión del Presupuesto y la aprobación de las cuentas relativas a ejercicios económicos anteriores, constituyen instrumentos fundamentales a través de los cuales ésta puede expresar su desconfianza hacia todo o parte del Ministerio, lo que, en ciertas ocasiones, podía llegar a suponer la caída de uno o varios Ministros, a pesar de que, formalmente, únicamente fuera reconocida la responsabilidad penal de los miembros del Gobierno.

Una práctica política y parlamentaria que llega a consolidarse en el continente europeo hasta el punto de que en la Bélgica de la “Monarquía constitucional” que instaura la Constitución de 1831 –precisamente la primera de sus características que constitucionaliza el Presupuesto–, aunque el texto, como afirma M. Jiménez de Parga, “no menciona la responsabilidad política del Gobierno ante las Asambleas”, la “implantación” del “régimen parlamentario” se desarrolla a través de “unas normas consuetudinarias” que, sin embargo, en la actualidad, “son derecho tan vigente como el escrito”<sup>9</sup>. Será precisamente la negación de las consecuencias políticas asociadas a ese “concepto” de Presupuesto en la Prusia en la que se plantea “el conflicto presupuestario”, uno de los elementos determinantes en la conclusión de P. Laband de que el Presupuesto es un “acto administrativo” del Gobierno.

Una conclusión que deriva, en última instancia, de una “interpretación” del principio de separación de poderes que, a diferencia de su formulación en Montesquieu, no toma como punto de partida la diferente posición de los órganos del Estado según el ejercicio de las funciones correspondientes a los mismos, sino que la “funcionaliza”, hasta el punto de eliminar el elemento competencial, reduciendo su significado al conjunto de “actuaciones” desarrolladas por los órganos estatales y desnaturalizando, de este modo, no

sólo los propios "conceptos" de Poder ejecutivo, legislativo y judicial, sino también, inevitablemente, todas las consecuencias asociadas a aquella distribución del poder político que, en última instancia, tenía como finalidad asegurar la libertad de los ingleses.

A través de esta "interpretación" del principio de separación de poderes, P. Laband puede llegar a afirmar la falsedad de la idea de que la "soberanía" es una condición *sine qua non* de la legislación, justificando, de este modo, la puesta en vigor de los Presupuestos correspondientes a los años comprendidos entre 1862 y 1866 sin la aprobación de la Cámara de representación popular y, en última instancia, la ubicación de las decisiones relativas al Presupuesto en el ámbito de las competencias "administrativas" asignadas al Poder ejecutivo.

Porque cuando, en cualquier momento histórico, la "ordenación constitucional" asociada al "concepto" de Presupuesto que había cristalizado con "la constitución inglesa del siglo XVIII" se desnaturaliza completamente, también desaparece la capacidad política del Presupuesto para contribuir a la implantación, en general, del "gobierno constitucional" y, en particular, del "régimen parlamentario", quedando reducido a un documento en el que se recogen los ingresos y gastos del Estado, como una previsión contable, un plan financiero, un plan económico, etc.

En este sentido, la "Constitución" francesa de 1799 —en la que quiebra tanto el principio de soberanía nacional como el principio de separación de poderes—, afirma, por primera vez en el período revolucionario, que el Gobierno "dirige los ingresos y gastos del Estado, estableciendo su cuantía global por medio de una ley anual" (art. 45), precisamente cuando la intervención del "Cuerpo legislativo" se limita a la discusión y aprobación de los proyectos de ley elaborados por el Gobierno en los exiguos términos en que esta Constitución le reconoce la intervención en la función legislativa. De hecho, el "Presupuesto general del Estado" será consagrado en el marco de la Restauración del Imperio napoleónico, en un documento fundamental que no recibe el nombre de Constitución, el "Acta adicional a las Constituciones del Imperio", de 1815, siendo Napoleón, como se ha podido comprobar en las páginas anteriores, el primer gobernante francés que percibió la importancia del Presupuesto en el desarrollo de la dirección política y económica del Ejecutivo, utilizándolo como un instrumento de primera magnitud en el desarrollo de sus políticas<sup>10</sup>.

Pero en estos casos no sólo se utiliza el Presupuesto como legitimador de una actuación política de carácter más o menos personal, sino que, a la postre, asistimos a una sucesión de desnaturalizaciones de conceptos dotados de sustantividad jurídica y política propia, comenzando por la propia denominación del Texto como Constitución, e, inmediatamente a continuación, utilizando formalmente a la "ley" como instrumento jurídico básico para el desarrollo de las actuaciones gubernamentales, tratando de apelar a una "continuidad" de los "principios" y de los "conceptos cardinales del Derecho público", pero dentro de una "discontinuidad de estructuras constitucionales", como afirma D. Jesch, ya que tal "continuidad" sólo es posible si se encuentra "claramente en función de la relación que tales principios y conceptos guard(a)n con la estructura constitucional y (d)el entramado que formen con la misma". Porque, en su opinión, "en realidad el problema rara vez se formula con la necesaria precisión", admitiéndose, sin más, la "continuidad" de los conceptos, "sin pararse a indagar si subsiste o no un fundamento firme que continúe sirviendo de asidero a los mismos"<sup>11</sup>.

En el período de entreguerras, cuando el parlamentarismo inglés vuelve a ser tomado como punto de referencia para precisar la verdadera "esencia" del "régimen parlamentario", que habría sido alterada por los procedimientos "racionalizadores" incorporados en las Constituciones del momento, R. Redslob afirmará que esta forma de gobierno se encuentra en "estrecha relación con el espíritu eminentemente experimental de la raza anglosajona", hasta el punto de que, en su opinión, la característica que distingue "la idea constitucional en Francia y en Inglaterra" proviene, precisamente, de la "antítesis" entre el "racionalismo" francés y el "empirismo" inglés (o, lo que es lo mismo, de la contraposición teórica entre Descartes y J. Locke), una circunstancia que, por lo demás, en su opinión, explicaba la "curiosa resistencia" que Francia ofrecía a la adopción del "verdadero régimen parlamentario"<sup>12</sup>.

Sin embargo, para B. Mirkine-Guetzévitch no cabía duda de que "la racionalización del parlamentarismo" llevada a cabo por las Constituciones de la inmediata primera postguerra —en el contexto general de una "racionalización democrática del poder"—, tan sólo suponía "juridificar" el "significado político" del parlamentarismo inglés, constitucionalizando los "procedimientos políticos" existentes hasta la fecha en Inglaterra (en términos de B. Mirkine-Guetzévitch, "introducir la práctica inglesa en el

derecho escrito"). Por ello, en su opinión, era posible afirmar la existencia de un "sentido político" común al "parlamentarismo contemporáneo" —en el que la presencia y actuación de los partidos políticos había llegado a constituir un factor sustancial—, que estas Constituciones se esforzaban por recoger a través de "procedimientos jurídicos"<sup>13</sup>, en tanto que "la teoría del equilibrio no responde a las condiciones modernas de la democracia", ya que para la democracia "el problema mismo del equilibrio desaparece"<sup>14</sup>.

De este modo, pese a su afirmación en el sentido de que la articulación de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo era el problema fundamental del Derecho constitucional en las "democracias modernas"<sup>15</sup>, en el estudio de tales relaciones no examina el papel del Presupuesto, ni siquiera al describir el "sentido político" de ese parlamentarismo que trataba de "juridificar" la "práctica inglesa", pese a que en su análisis la "racionalización del parlamentarismo" pasaba por incorporar a las Constituciones el mayor detalle posible de las relaciones entre ambos poderes. El Presupuesto, por tanto, quedaba excluido de una posible contribución "formal" a la existencia o desaparición de la relación de confianza entre el Ejecutivo y el Legislativo que, a partir de estos Textos constitucionales, sólo sería posible expresar a través de unos procedimientos especialmente "complejos" y "rígidos", pero, sobre todo, "juridificados".

Pero los constituyentes de la época fueron conscientes de que las circunstancias en que tiene lugar el debate, aprobación y control posterior de la ejecución del Presupuesto no sólo afectan, de hecho, a las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo —que, por lo demás, en el pasado más inmediato habían dado lugar a consecuencias relevantes en la construcción y depuración de los elementos técnicos, jurídicos, que ahora trataban de incorporar a esas Constituciones "profesorales"—, sino también de que esas relaciones habrían de desarrollarse anualmente de modo ineludible, ya que, como afirmara Montesquieu, si el Poder legislativo "estatuye" sobre "la recaudación de los dineros públicos" no "de año en año, sino para siempre, corre el riesgo de perder su libertad", porque el Poder ejecutivo "ya no dependerá de él".

De ahí que estas Constituciones "racionalicen" también los aspectos que se consideran más relevantes en la regulación del Presupuesto, en el marco de la "bifurcación del principio de legalidad financiera", con un detalle y una perfección técnica desconocidos hasta entonces, como se ha examinado en páginas anteriores, y, desde luego, en todos los Textos se incorpora el

"principio de legalidad presupuestaria" como algo diferenciado del "principio de legalidad tributaria". Aquél se regula en el marco de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, por lo que al Presupuesto, en ocasiones, se le dedican Títulos completos, tratando de prever todas las posibles situaciones que pudiera originar su elaboración, aprobación y ejecución, generalizándose, de este modo, la existencia de Tribunales o Cámaras de Cuentas dependientes del Parlamento, a través de los cuales éste último "fiscaliza" la ejecución presupuestaria realizada por el Gobierno.

Por ello, tratando de reproducir la distribución de "competencias" a que había llegado la evolución constitucional británica en la época, se incorporan a las Constituciones provisiones específicas relativas a la competencia para elaborar —Gobierno— y aprobar —Parlamento— el Presupuesto, y se introducen limitaciones en la actuación del Parlamento respecto de la modificación de los créditos consignados en el Presupuesto durante la tramitación parlamentaria del mismo, aunque, al mismo tiempo, se reconozca al Legislativo el control de la ejecución presupuestaria por el Gobierno a través de la aprobación de la "Cuenta del Estado".

En última instancia, el proceso de "racionalización" del Presupuesto alcanza a la regulación de las consecuencias derivadas de la no aprobación del mismo al inicio del ejercicio económico correspondiente, lo que, habida cuenta de los precedentes históricos, detalla minuciosamente la Constitución prusiana de 1920, cuando en su artículo 64 establece que la no aprobación del Presupuesto correspondiente antes de la finalización del ejercicio precedente supondría la autorización al Consejo de Ministros, hasta la entrada en vigor del nuevo Presupuesto, para: 1) La realización de "todos los gastos" que fueran necesarios para el mantenimiento de las instituciones legalmente existentes y la ejecución de las medidas legalmente adoptadas, para el cumplimiento de las obligaciones del Estado con arreglo a derecho y para proseguir las construcciones, compras y demás actividades presupuestadas en ejercicios anteriores, y 2) "Emitir por trimestres Bonos del Tesoro" hasta una cuarta parte del importe del Presupuesto precedente, siempre que con el producto de los ingresos por impuestos, contribuciones y demás recursos basados en leyes especiales, no bastare para hacer frente a los gastos mencionados en el anterior apartado.

Habría que subrayar, en este sentido, la aportación que, sin duda, debió suponer la regulación constitucional de aspectos tan detallados relativos al

Presupuesto en la extensión de la conciencia del carácter normativo de unas Constituciones que, por lo demás, por primera vez incorporaban procedimientos jurídicos para salvaguardar su preeminencia. No cabe duda de que al constitucionalizar con el detalle técnico que lo hicieron aspectos relativos a la elaboración, debate y aprobación del Presupuesto, a su prórroga y al control sobre la gestión y la ejecución posterior del mismo, introdujeron procedimientos jurídicos que, en última instancia, sin duda también contribuyeron a afirmar el carácter normativo de las Constituciones. Como expresión más acabada de lo que, incluso, se puede entender como reflejo de la intención de los constituyentes por “juridificar” no sólo el significado sino también el contenido del Presupuesto, la Constitución de Baviera de 1919 estableció, en su artículo 61.1, que “la Administración del Estado se llevará a cabo con arreglo a la Constitución, a las leyes y al Presupuesto”.

De hecho, el Presupuesto llega a convertirse en un indicador fiable de que el tipo de “racionalización” llevada a cabo por los Textos constitucionales es una “racionalización democrática”, de modo que si en las Constituciones aprobadas en la inmediata primera postguerra, caracterizadas por la tendencia a fortalecer la posición del Parlamento frente al Gobierno, la regulación constitucional del Presupuesto se afirma que expresa, ante todo, la “supremacía política” –que no “jurídica”– del Gobierno en el “régimen parlamentario”, cuando se producen las modificaciones de algunas de estas Constituciones con la intención de conseguir un “reforzamiento del Ejecutivo”, el robustecimiento de las competencias del Gobierno en materia presupuestaria es considerado, en algunos casos, como una “desviación” del “régimen parlamentario” hacia modelos de gobierno que “niegan la democracia”.

En efecto, cuando en el proceso de redefinición de las competencias del Ejecutivo y del Legislativo, al final de este período, se atribuyó al primero un conjunto de nuevos instrumentos normativos (reglamentos de necesidad, etc.), a través de los cuales podía regular materias hasta entonces propias del Legislativo, el Presupuesto llegó a convertirse en elemento definidor de los límites del propio Estado democrático, en la medida en que las competencias presupuestarias asignadas al Poder ejecutivo por determinadas reformas constitucionales podían suponer, en última instancia, el reconocimiento de una “supremacía constitucional” del mismo que, se afirmaba, no sólo no se correspondía con la definición del “régimen parlamentario” sino que iba mucho más allá, al consagrar formas de gobierno “no democráticas”.

Probablemente por ello, la preocupación por incorporar el “principio democrático” en el texto de la Constitución de 1931 –la última de este período–, llevó a nuestros constituyentes a diferenciar entre Presupuesto y Ley de Presupuestos, de manera que aquél sería “ejecutivo” con la sola aprobación de las Cortes y ésta respondería a las características del procedimiento legislativo establecido en el Texto Constitucional. De este modo, no sólo se delimitaba claramente la intervención de las Cortes en el Presupuesto, a través del ejercicio de su función legislativa –Ley de Presupuestos–, sino que, además, se excluía del proceso de elaboración y aprobación del Presupuesto al Jefe del Estado, conscientes de la importancia que había adquirido el Presupuesto como instrumento de política económica y financiera para el Gobierno.

Estamos, por tanto, ante una Constitución que no sólo juridifica los “procedimientos parlamentarios” para iniciar y retirar la confianza política, como otras del período histórico al que pertenece, sino que también trata de salvaguardar las competencias legislativas de la Cámara ante un Presupuesto que se estima como un elemento fundamental para el desarrollo de una política gubernamental que, por otra parte, se desea mantener en los límites de ese proceso de “racionalización democrática” al que antes se hacía referencia.

No resulta extraño que, ante este conjunto de circunstancias, A. Posada llegara a afirmar, con carácter general, la existencia de una “función económica de los Parlamentos”, diferenciada respecto de la “función legislativa general”, tanto “por razones técnicas” –a partir de la exigencia de métodos especiales para la preparación y elaboración de las leyes financieras–, como por “razones políticas” –derivadas de las particulares relaciones que debe mantener el Parlamento con el Ejecutivo cuando se trata de impuestos o de la elaboración, aprobación y puesta en práctica de un Presupuesto–. Desde su punto de vista, resultaba “evidente” que, “cuando las Asambleas legislativas establecen o aprueban un impuesto o un Presupuesto o lo ponen en vigor, realizan un acto decisivo de legislación en función de la soberanía, acto al que, por razones políticas, se acostumbra a dar el carácter de constitucional”<sup>16</sup>.

En este punto, probablemente argumentos similares –que no idénticos–, derivados tanto de la regulación constitucional de procedimientos específicos, como del hecho de que se refieran a la misma esencia del “régimen parlamentario” –la existencia de una relación de confianza–, abogarían por la

procedencia "epistemológica" y la viabilidad científica de la identificación de una función de "control parlamentario" con entidad propia, como la definiría J. García Morillo, que no incorpora la "sanción" como elemento indisolublemente asociado a su ejercicio, especialmente si, como afirma el autor, se entiende que constituye el núcleo esencial de las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo, en tanto que es "uno de los elementos constitutivos de la función de garantía constitucional" del Parlamento<sup>17</sup>.

Una "garantía constitucional" del Parlamento que viene "determinada" por su situación en el "entramado constitucional", en tanto que nexo mediador entre el titular de la soberanía y el Gobierno, lo que le permite convertirse en "garante de que la actuación de los gobernantes se adecuará a los objetivos constitucionalmente señalados", y que tiene su complemento, afirma el autor precitado, en una "garantía democrática que es instrumental respecto a la función de garantía constitucional", en virtud de la cual el Parlamento, dado su carácter representativo y la existencia de una relación fiduciaria con el Gobierno, ha de "servir de foro de publicidad a la actuación de los poderes públicos, al objeto de que el pueblo, titular de la soberanía, pueda conocer las actuaciones de dichos poderes y su justificación"<sup>18</sup>.

De este modo, para J. R. Montero Gibert y J. García Morillo estaríamos ante "una de las piezas básicas del edificio teórico y constitucional del parlamentarismo"<sup>19</sup>, expresión, por lo demás, de las "notables transformaciones" que ha sufrido "el papel" del Parlamento y de la "forma" en que desarrolla sus funciones<sup>20</sup>, aunque para su formulación no se haya tenido en cuenta el papel del Presupuesto, cuando, como se ha podido comprobar, su incidencia en las relaciones entre Legislativo y Ejecutivo resulta tan relevante que, al menos en algunas ocasiones, podría constituir un argumento más en favor de la formulación de ese concepto de "control parlamentario" con sustantividad propia, capaz, como afirman los autores precitados, de incardinarse en cualquier "variante de la división de los poderes estatales"<sup>21</sup>.

Desde luego, la discusión y aprobación de un Presupuesto que técnica y formalmente se configura en nuestro ordenamiento constitucional como una Ley, cuya singularidad, según reconocía el Tribunal Constitucional en su Sentencia núm. 27/1981, de 20 de julio, "excede la cuestión, en estos momentos superada, del carácter formal o material de esta Ley" (Fundamento Jurídico 2º)<sup>22</sup>, ha dado lugar, en diferentes ámbitos territoriales

de nuestro "ordenamiento constitucional" y en determinadas circunstancias políticas y parlamentarias, a situaciones que revelan, cuando menos, su operatividad como instrumento de control, subrayando el hecho de que, efectivamente, como afirmara F. Rubio Llorente, "el control es, simplemente, una perspectiva desde la que puede analizarse toda la actuación parlamentaria o una función que todo auténtico Parlamento desempeña mediante el ejercicio de su actividad", independientemente de que se comparta o no el "abandono" de "la idea de que en la actividad del Parlamento existen de manera diferenciada, unos procedimientos de control"<sup>23</sup>.

Un "sentido amplio del control parlamentario", como lo denomina M. Aragón Reyes, para quien "una de las notas del control político" sería el "carácter no necesariamente directo o inmediato de la sanción en todos los supuestos", de manera que "no siempre habrá sanción, pero siempre habrá, al menos, esperanza de sanción", por lo que su "eficacia" reside no sólo en sus "resultados intrínsecos" sino también "en la capacidad que tiene para poner en marcha otros controles políticos y sociales"<sup>24</sup>, al margen de que pueda diferenciarse o no de un sentido más estricto, "jurídico", del control parlamentario<sup>25</sup>, y sin entrar en estos momentos en el debate sobre la naturaleza jurídica o política del mismo<sup>26</sup>, lo que, desde luego, excede con mucho las pretensiones del presente trabajo y, sin duda, nos retrotrae a aspectos nucleares del Derecho Constitucional como disciplina científica<sup>27</sup>.

Con posterioridad a la II Guerra Mundial, aunque, ciertamente, las ideas políticas no son las mismas que las de 1918, las Asambleas constituyentes se inspiran "en las fórmulas y en la técnica" de las constituciones de entreguerras<sup>28</sup>, hasta el punto de que, según afirmara C. Ollero, aunque son aprobadas un gran número de Constituciones, no es posible hablar, en su opinión, de "un nuevo constitucionalismo", ya que, todo lo más, afirma, los nuevos Textos introducen "algún detalle no sustantivo, alguna nueva reiteración sin importancia, y nada más", que no constituyen sino "superficiales modas, mas no modos nuevos en la organización de la comunidad política"<sup>29</sup>.

De este modo, retomada la "racionalización" del "régimen parlamentario", la mayoría de las Constituciones incorporan los procedimientos "complejos" y "rígidos" para la exigencia de la responsabilidad política gubernamental que se introdujeron en el constitucionalismo de entreguerras, dando lugar a Constituciones como la española de 1978, de la que

no sólo resulta común afirmar que su texto configura un parlamentarismo habitualmente calificado como “racionalizado”<sup>30</sup>, sino también, como subraya M. Aragón Reyes, que a través de la “práctica” si bien no puede decirse que se haya introducido una “mutación constitucional” hacia un “régimen presidencial”, sí es posible afirmar que se ha convertido el “régimen parlamentario” en un sistema “híbrido”, donde coexisten elementos parlamentarios y presidencialistas, a modo de un “presidencialismo incompleto” y un “parlamentarismo distorsionado”. Una “amalgama” que, en su opinión, provoca un “debilitamiento del principio de separación de poderes y la correspondiente atonía de la democracia parlamentaria como forma de organización política”<sup>31</sup>.

En esa “práctica” política y parlamentaria, como se recogía en las páginas iniciales de este trabajo, las actuaciones encaminadas al debate, enmienda y aprobación del Presupuesto han tenido repercusiones sobre las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo en los diferentes ámbitos territoriales, hasta el punto de contribuir decisivamente a poner en marcha alguno de los instrumentos configurados constitucionalmente para poner fin a la relación de confianza que resulta consustancial al “régimen parlamentario”, como ocurrió durante la IV Legislatura andaluza con la utilización del derecho de disolución del Parlamento por parte del Presidente de la Junta de Andalucía.

Un “régimen parlamentario” que en Andalucía no sólo había sido calificado como “racionalizado” sino, incluso, como “hiperracionalizado”<sup>32</sup>, y del que se había subrayado su contradicción con la “lógica profunda del sistema parlamentario”<sup>33</sup>, llegándose a cuestionar, en ocasiones, su constitucionalidad, especialmente por la relevancia que tiene en su configuración el mecanismo de elección “automática” del Presidente de la Junta de Andalucía —establecido en el artículo 37.3, “in fine”, del Estatuto de Autonomía para Andalucía<sup>34</sup>—, por lo que habitualmente se ha matizado que su “funcionamiento real” podría identificarse con el de un “régimen presidencial”<sup>35</sup>, “semipresidencial” o “régimen de primer ministro”<sup>36</sup>. Sin embargo, ante una muy concreta distribución de escaños entre las fuerzas políticas con representación parlamentaria, esa IV Legislatura se desarrolló desde el predominio de las actuaciones que tenían su origen en el Parlamento, hasta el extremo de que, según análisis de la época, su “funcionamiento” en tales circunstancias se podía calificar como de

“asambleario”, recibiendo, en ocasiones, la denominación “política” de “legislatura de la pinza”.

En fin, en última instancia, situaciones como las descritas vuelven a plantear la discusión sobre el significado y la eficacia de los procedimientos “racionalizadores” del parlamentarismo incorporados en el constitucionalismo de entreguerras<sup>37</sup> y, en general, sobre el sentido y la incidencia que la técnica jurídica puede tener en la vida política democrática<sup>38</sup>, poniendo de manifiesto, como afirmara P. Reuter, que los estudios presupuestarios “nos hacen penetrar en el corazón mismo de los problemas constitucionales”<sup>39</sup>.

Más aun cuando las Constituciones occidentales actuales, que poseen “un grado de normatividad muy superior” a las anteriores, han ampliado considerablemente su “ámbito”, hasta incluir en su articulado no sólo contenidos de carácter económico y financiero, sino, en general, importantes aspectos de la “estructura social”<sup>40</sup>, lo que, como subrayara en su momento M. García Pelayo, ha hecho posible la formulación del concepto de “Constitución económica” y la adquisición de “conciencia de su importancia”, tanto por los juristas como por los economistas alemanes. Un concepto, por lo demás, que no remite unívocamente a la “extensión material” que los Textos dedican a los preceptos económicos y que tanto en su consideración más amplia como en la más restringida es evidente que ha de tener en cuenta el carácter normativo y la superioridad jerárquica de los preceptos constitucionales<sup>41</sup>, pero que también, una vez más, pone de manifiesto la trascendencia del Presupuesto no sólo para el desarrollo de lo establecido en regulaciones constitucionales que se consideran como propias de un Estado que se define como “social”, sino, en general, para el desarrollo de los programas económicos y sociales de los diferentes gobiernos.

No se puede olvidar, en este sentido, que como afirmara P. Lalumière, constatando lo que en la actualidad resulta una evidencia, el Presupuesto se ha convertido en “el medio principal de ejecución de la política económica y social de los gobiernos”<sup>42</sup>, y que, como subrayara G. Burdeau, la “selección y extensión de los gastos e inversiones públicas” constituyen un instrumento fundamental de actuación “no sólo sobre la economía, sino sobre el conjunto de las estructuras sociales del país”, hasta el punto de que, en su opinión, es posible considerar que el gobierno de las naciones se desarrolla “a través de la orientación de sus gastos”<sup>43</sup>.

Por ello, el autor precitado expresaba su convicción de que asistimos a una "venganza" de las finanzas como consecuencia de su integración en la vida política, convirtiendo a esta última en una actividad técnica, alejada del "puro enfrentamiento de las pasiones"<sup>44</sup>, lo que, por lo demás, habría tenido las consiguientes repercusiones sobre la tradición científica prevalente en los análisis del poder a lo largo del siglo XX, en el sentido de que, como afirmara F. Murillo Ferrol, se han caracterizado, en un "alarde de espiritualización", por la denominada "cratofobia" o "acracia"<sup>45</sup>.

En este contexto, no cabe duda de que el estudio del Presupuesto desde el Derecho Constitucional, sin duda contribuye a una mejor comprensión del "funcionamiento efectivo de las instituciones" y, desde luego, es un factor relevante en la comprensión de "las bases de toda índole que apoyan las distintas soluciones políticas", aspectos ambos que, en su momento, M. Jiménez de Parga considerara como sustanciales en la "disciplina jurídica" que pretendiera "dar a conocer la verdad política de un régimen"<sup>46</sup>.

Desde luego, la pretensión de este trabajo no ha sido otra que la de tratar de aportar argumentos de relevancia constitucional bastantes para mostrar que forma parte de esa "realidad constitucional" que para P. Lucas Verdú resulta imprescindible analizar al estudiar nuestro "ordenamiento constitucional", independientemente de la calificación de su estudio como "régimen" o como "sistema", en tanto que, como afirmaba en los momentos inmediatamente posteriores a la aprobación de la Constitución de 1978, independientemente de la opción por una u otra denominación —que, por lo demás, en su opinión, implica importantes repercusiones de índole metodológica y sistemática—, "nuestros profesores de Derecho político... están suficientemente vacunados para incurrir en posiciones que ignoren, consciente o inconscientemente, la realidad constitucional"<sup>47</sup>.

## Notas

- <sup>1</sup> REUTER, P.: "La signification juridique, politique et économique de l'acte budgétaire". *Annales de Finances Publiques*. Núm. VI-VII, 1947, pág. 103.
- <sup>2</sup> PHILIP, L.: "Finances Publiques". Tome I: "Les problèmes généraux des finances publiques et le budget". *Op. cit.*, pág. 59.
- <sup>3</sup> VEGA, P. de: "Significado constitucional de la representación política". *Op. cit.*, págs. 27-28.
- <sup>4</sup> LASSALE, J.-P.: "Le Parlement et l'autorisation des dépenses publiques". *Op. cit.*, págs. 581-582.
- <sup>5</sup> GARCÍA PELAYO, M.: "Derecho Constitucional comparado". *Op. cit.*, pág. 38.  
En su opinión, la "eliminación de la arbitrariedad" en la vida política y jurídica, así como "la negación de toda autoridad más allá de la establecida por normas jurídicas precisas", resulta una consecuencia de la afirmación de la "soberanía de la constitución" y de la relativización de la vigencia de los preceptos jurídicos a las normas constitucionales, encontrándose "radicalmente vinculada a una situación social y económica concreta", ya que "es esencial a la economía capitalista un sistema económico racionalizado basado en el cálculo más preciso posible", en el que existirá tanta mayor seguridad "cuantos menos requisitos se abran a la excepción, cuanto menos margen quede a la arbitrariedad, cuanto menor sea la imprecisión del régimen jurídico en cuyas formas se albergue la vida económica" (GARCÍA PELAYO, M.: "Derecho Constitucional comparado". *Op. cit.*, págs. 37-38).
- <sup>6</sup> GARCÍA PELAYO, M.: "Derecho Constitucional comparado". *Op. cit.*, pág. 37.
- <sup>7</sup> GOLDSCHIED, R.: "Socialismo de Estado o Capitalismo estatal: Una contribución sociológico-financiera a la solución del problema de la deuda pública". *Hacienda Pública Española*. Núm. 34, 1975, pág. 200.
- <sup>8</sup> TROTABAS, L.: "Finances Publiques". *Op. cit.*, págs. 33-35.  
Ante situaciones históricas como la mencionada, no resulta sorprendente que un autor como D. TURPIN haya afirmado, con carácter general, que el régimen parlamentario es "ante todo un producto de la Historia" ("Le régime parlementaire". París: Dalloz, 1997, pág. 6).
- <sup>9</sup> JIMÉNEZ DE PARGA, M.: "Las Monarquías europeas en el horizonte español". *Op. cit.*, pág. 104.
- <sup>10</sup> E. GARCÍA DE ENTERRÍA recoge las siguientes afirmaciones del libro de Timon ("De la centralización"), según la traducción española de 1843, relativas al Presupuesto como un importante instrumento de "centralización administrativa":  
"El Budget, o sea, la ley de Presupuestos es el libro de la centralización. Cada ramo del servicio público ocupa en él su lugar. Magistrados, clérigos, militares, financieros, administradores, empleados, catedráticos, sabios, literatos, ministros, príncipes, el mismo Rey, todos tienen su cuenta corriente en este gran libro, y cuando son llamados se presentan según el orden con que se hayan inscrito. Ya no hay portazgos, poyos a los jueces,



laudemios, donativos para el chapín de la reina, patrimonio real, bienes del clero, entradas eventuales, dominios empeñados, heredamientos para hijos de la Casa real, venalidad de oficios, títulos de asentista: única es la fuente de las rentas del Estado, el impuesto universal. Ya no hay más que una Caja para todos los gastos públicos, una sola llave para abrirla; él es el que paga, y quien paga gobierna" ("Revolución francesa y administración contemporánea". *Op. cit.*, págs. 85-86).

- <sup>11</sup> JESCH, D.: "Ley y Administración. Estudio de la evolución del principio de legalidad". *Op. cit.*, págs. 14-15.
- <sup>12</sup> REDSLOB. R.: "Le régime parlementaire. Étude sur les institutions d'Angleterre, de Belgique, de Hongrie, de Suède, de France, de Tchecoslovaquie, de l'Empire Allemand, de Prusse, de Bavière et d'Autriche". París: M. Giard, 1924, págs. 260-261.
- <sup>13</sup> MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe nouvelle". *Op. cit.*, pág. 19.
- <sup>14</sup> MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe nouvelle". *Op. cit.*, págs. 19-20.
- <sup>15</sup> MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "L'échec du parlementarisme «rationalisé»". *Op. cit.*, pág. 102.
- <sup>16</sup> POSADA, A.: "La nouvelle Constitution espagnole. Le regime constitutionnel en Espagne". *Op. cit.*, pág. 208.
- <sup>17</sup> GARCÍA MORILLO, J.: "El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español". *Op. cit.*, pág. 86.
- <sup>18</sup> GARCÍA MORILLO, J.: "El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español". *Op. cit.*, págs. 84-85.
- <sup>19</sup> MONTERO GIBERT, J. R. y GARCÍA MORILLO, J.: "El control parlamentario". *Op. cit.*, pág. 18.

Un concepto de "control parlamentario" que, en su opinión, explica, en particular, el "relativo rigor y fuerza" de la función de control en el parlamentarismo contemporáneo, lejos de aquellos autores que, confundiendo "control" y "sanción" –asimilando el control parlamentario a la exigencia de responsabilidad gubernamental y, por tanto, a la capacidad para derribar Gobiernos–, afirman que estamos ante una "crisis" del Parlamento que "se manifiesta de forma muy especial en la incapacidad del legislativo para ejercer la función de control parlamentario del ejecutivo" (*Op. cit.*, págs. 48-49).

Una reciente aportación sobre el estudio de la responsabilidad política que, sin duda, contribuirá con argumentos relevantes a la polémica doctrinal sobre su relación con el control parlamentario y la propia definición de éste, en BUSTOS GIBERT, R.: "La responsabilidad política del Gobierno: ¿realidad o ficción?". Madrid: Colex, 2001.

- <sup>20</sup> Este concepto de "control parlamentario" –que resulta "apropiado", afirman J. R. MONTERO GIBERT y J. GARCÍA MORILLO, "desde el punto de vista epistemológico" y es el "único válido a la luz del ordenamiento constitucional español" actual–, resulta coherente, en su opinión, con la explicación de las "notables transformaciones" que ha sufrido "el papel" del Parlamento y la "forma" en que desarrolla sus funciones, especialmente a partir del último tercio del siglo XIX, como consecuencia de "la evolución experimentada por los partidos políticos", las "guerras mundiales" que pudieron de relieve "la necesidad de un órgano de

dirección política unitaria y capaz de actuar con rapidez", y la "intervención estatal en la vida económica y social" ("El control parlamentario". *Op. cit.*, págs. 45-48).

- <sup>21</sup> MONTERO GIBERT, J. R. y GARCÍA MORILLO, J.: "El control parlamentario". *Op. cit.*, pág. 33.
- <sup>22</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, núm. 193, de 13 de agosto de 1981. Recurso de inconstitucionalidad (Pleno). Ponente: Magistrado Sr. Fernández Viagas.
- <sup>23</sup> RUBIO LLORENTE, F.: "El control parlamentario". Revista Parlamentaria de Habla Hispana, núm. 1, 1985, pág. 100.
- <sup>24</sup> ARAGÓN REYES, M.: "El control parlamentario". Revista de Derecho Político, núm. 23, primavera de 1986, pág. 25.
- <sup>25</sup> En el "control jurídico", afirma M. ARAGÓN REYES, "la reparación o sanción" es una parte "inseparable" del mismo, siendo "difícil de aceptar" la tesis de que "el control jurídico no incluye la sanción", máxime cuando se traslada al control parlamentario, porque desaparecería del mismo lo que para el autor precitado "constituye, precisamente, su máximo instrumento, la remoción del Gobierno" ("El control parlamentario". *Op. cit.*, págs. 22-23).
- <sup>26</sup> Desde luego, resulta evidente, como afirma J. GARCÍA MORILLO, que Constituciones como la italiana o la española vigente, "se caracterizan precisamente por su gran pretensión de normatividad y por su intento de juridificar las relaciones constitucionales hasta el máximo nivel posible", por lo que le resulta factible deducir suficiente "fundamento" para afirmar "la naturaleza jurídica" de "fenómenos que encuentran su origen en normas jurídicas, se desarrollan conforme a lo que ellas disponen y surten, asimismo, efectos jurídicos" ("El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español". *Op. cit.*, pág. 63), como ocurre con "los controles constitucionales", cuya "especificidad", en su opinión, "no reside en su naturaleza extrajurídica, sino en el menor grado de vinculación y mayor grado de libertad de valoración de sus parámetros o, por decirlo en otros términos, en que el juicio sobre la legalidad de la actuación controlada se ve complementado con un juicio sobre la oportunidad de dicha actividad" ("El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español". *Op. cit.*, pág. 64).
- En este último sentido, habría que subrayar el hecho de que M. ARAGÓN REYES, pese a no admitir la "naturaleza jurídica" del control parlamentario, también reconoce que la "normativización" es "uno de los caracteres del Estado de nuestro tiempo", si bien ello, afirma, "no conduce a que tales actividades dejen de ser «políticas» para convertirse en «jurídicas»", puesto que, en su opinión, "el llamado (en expresión poco feliz) proceso de «juridificación» de la política lo que significa es, exactamente, proceso de regulación jurídica de los fenómenos políticos, pero no proceso de supresión del carácter político de tales fenómenos", ya que "de lo contrario podría confundirse lo político con la ausencia de reglas, o lo político con lo no institucionalizado, cosa que, sin duda alguna, no sería correcto" ("El control parlamentario". *Op. cit.*, pág. 21).
- <sup>27</sup> A este respecto, se ha de subrayar que en opinión de M. ARAGÓN REYES no es posible confundir "las normas" con "los fenómenos que regulan" y, en consecuencia, la definición del "tipo de saber" que puede "aplicarse" sobre unas y otros, de manera que la "delimitación" del "campo de saber" del jurista se encuentra en "la «forma» y en el «método», no en la «materia», por lo que al jurista le está "vedado" estudiar el control parlamentario

"políticamente", de manera que cuando lo estudia "jurídicamente" no por ello "dota de naturaleza jurídica al objeto", sino "de carácter jurídico a su estudio", de ahí que, en su opinión, si el jurista "puede (y debe)" estudiar "la regulación jurídica del control político parlamentario", no por ello deja de ser político ("El control parlamentario". *Op. cit.*, pág. 21).

<sup>28</sup> MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les Constitutions européennes". Tome Premier. *Op. cit.*, pág. 18.

<sup>29</sup> OLLERO, C.: "El Derecho Constitucional de la Postguerra (Apuntes para su estudio)". Barcelona: Librería Bosch, 1949, págs. 11-12.

De hecho, J. PÉREZ ROYO estima que la tercera "fase" en la evolución de la "Ciencia del Derecho Constitucional", caracterizada por "la afirmación de la Constitución como norma jurídica", se inicia con el final de la Primera Guerra Mundial y en ella "todavía estamos" ("Curso de Derecho Constitucional". *Op. cit.*, pág. 67).

<sup>30</sup> TURPIN, D.: "Le régime parlementaire". *Op. cit.*, pág. 52.

<sup>31</sup> ARAGÓN REYES, M.: "La forma de gobierno parlamentaria en España: Reflexiones críticas". En "Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico". Vol. I. *Op. cit.*, pág. 169.

<sup>32</sup> En opinión de M. BONACHELA MESAS, se trataba de un parlamentarismo "excesivamente rigidificado, que puede convertirse en pétreo" ("El régimen parlamentario en la Comunidad Autónoma de Andalucía". En RUIZ, A; RUIZ-RICO, G., y BONACHELA, M.: "El Estatuto de Andalucía". Tomo II: "El Parlamento". Barcelona: Ariel, 1990, pág. 221).

<sup>33</sup> Así lo estima G. CÁMARA VILLAR, porque "para evitar la disolución y la nueva convocatoria de elecciones se abre la vía a que un candidato que no goza de la confianza parlamentaria y contra el que la Cámara se ha pronunciado de manera expresa, pueda ser investido Presidente y formar Gobierno con el único respaldo que le preste su grupo que, aunque mayor en número de escaños, puede en conjunto representar tan sólo a una minoría, abriéndose un período político proclive a una elevada inestabilidad" ("El Gobierno y la Administración". En BALAGUER CALLEJÓN, F. y otros: "Curso de Derecho público de Andalucía". Valencia: Tirant lo Blanch, 1997, pág. 132).

<sup>34</sup> Un análisis de la STC 16/1984, de 6 de febrero (B.O.E. nº 59, de 9 de marzo), en la que el Tribunal Constitucional hubo de pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 29.3 de la LORAFNA (L.O. 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra) —texto que, junto al Estatuto de Andalucía y al Estatuto de Castilla-La Mancha, establecía este procedimiento "automático" de elección del Presidente de la Comunidad Autónoma—, puede encontrarse en BONACHELA MESAS, M.: "El principio de legitimidad democrática y la consideración del «parlamentarismo racionalizado» en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. A propósito del artículo 37.3, «in fine», del Estatuto de Autonomía para Andalucía". En Jornadas de Estudio sobre "El Título Preliminar de la Constitución". Vol. II. Madrid: Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones, 1988, págs. 1.056-1.093.

<sup>35</sup> A título no exhaustivo, en este sentido, vid. ÁLVAREZ CONDE, E.: "El régimen político español". Madrid: Tecnos, 1985, págs. 635-636, ), así como RODRÍGUEZ-ZAPATA, J.,

quien afirma la presencia de rasgos "inequívocamente presidencialistas" en este modelo de parlamentarismo ("Artículo 152: Organización institucional de las Comunidades Autónomas", en O. ALZAGA (Dir.): "Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española de 1978". Tomo XI: Arts. 143 a 158. Madrid: EDERSA, 1988, págs. 383-384).

<sup>36</sup> En este sentido, con carácter general, vid. SOLÉ TURA, J.: "Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidenciales". En "El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía". Barcelona: Diputación de Barcelona, 1985, pág. 296.

<sup>37</sup> Para J. R. MONTERO GIBERT y J. GARCÍA MORILLO, "el régimen parlamentario, en cuanto régimen de partidos, ha mostrado la inutilidad o la ineficacia de la mayor parte de los mecanismos de racionalización integrados por vez primera en el período de entreguerras y consagrados tras la segunda posguerra" ("El control parlamentario". *Op. cit.*, pág. 148).

<sup>38</sup> Para B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, la experiencia demostró que el "parlamentarismo racionalizado" de este período, concebido "rígidamente", aunque hubiera fracasado, tanto en Europa central y oriental como en España, no constituía el elemento determinante de la "debilidad democrática de estos países" ("Les Constitutions européennes". Tome Premier. *Op. cit.*, pág. 80).

En este sentido, afirma J. CORCUERA ATIENZA que "la crisis del sistema constitucional" durante el período de entreguerras "no se debió a las características del sismógrafo, técnicamente idóneo, sino a la intensidad del seísmo", aunque, en concreto, durante nuestra II República, "es posible que alguna responsabilidad cupiera a elementos constitucionales poco aptos para facilitar la integración democrática (pienso en la inconstitucionalización de los jesuitas y, en general, en el tratamiento del problema religioso)" ("El constitucionalismo de entreguerras: la racionalización del poder y sus límites". En "Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico". Vol. I. *Op. cit.*, pág. 79).

<sup>39</sup> REUTER, P.: "La signification juridique, politique et économique de l'acte budgétaire". *Op. cit.*, pág. 104.

<sup>40</sup> Como afirma E. AJA, las Constituciones actuales "poseen un grado de normatividad muy superior" a las anteriores, como consecuencia del reforzamiento del carácter jurídico en todas las materias que regulan y del desarrollo "espectacular" que adquiere la eficacia directa de la Constitución, tanto en su parte dogmática —principios generales y derechos y libertades de los ciudadanos—, como en su parte orgánica —regulación "estricta" de instituciones y procedimientos—.

Además, uno de los rasgos propios del constitucionalismo actual es, precisamente, la "ampliación" del "ámbito constitucional", a través de una "mayor precisión" en la regulación de las "instituciones, procedimientos y competencias principales" de los órganos fundamentales del Estado e, incluso, mediante la incorporación a la regulación constitucional de nuevas materias, especialmente aquellas que se vinculan con la definición del Estado como "democrático y social" (AJA, E.: "Estudio Preliminar", en LASSALLE, F.: "¿Qué es una Constitución?". *Op. cit.*, págs. 40-41).

<sup>41</sup> En su formulación más restringida se limita a las "normas en las que se expresan las decisiones fundamentales sobre el orden económico de una sociedad nacional y que en

mayor o menor medida están incluidas en los textos de las Constituciones políticas más modernas”, mientras que en su acepción más amplia se define como un conjunto de “regulaciones jurídicas básicas o significativas de la ordenación de la vida económica” (GARCÍA PELAYO, M.: “Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución”, en “Estudios sobre la Constitución española de 1978. Edición preparada por M. RAMÍREZ”. Zaragoza: Pórtico, 1979, págs. 31-32).

- <sup>42</sup> LALUMIÈRE, P.: “Les finances publiques”. 8<sup>e</sup> édition. París: Librairie Armand Colin, 1986, pág. 35.
- <sup>43</sup> BURDEAU, G.: “Pouvoir politique et pouvoir financier (Essai de systématisation de leurs relations)”. En, “Mélanges en l’honneur de Jean Dabin”. Vol. I: “Théorie Générale du Droit”. Bruxelles: Etablissements Emile Bruylant, 1963, pág. 54.
- <sup>44</sup> BURDEAU, G.: “Pouvoir politique et pouvoir financier (Essai de systématisation de leurs relations)”. *Op. cit.*, págs. 55-56.
- <sup>45</sup> MURILLO FERROL, F.: “La nueva economía política (notas desilvanadas desde la perspectiva de la Ciencia política)”. *Op. cit.*, pág. 173.
- <sup>46</sup> En la “Nota Preliminar” a la 5<sup>a</sup> edición de la obra, afirmaba el autor que “la disciplina científica que pretenda dar a conocer la verdad política de un régimen tiene que emplear métodos de análisis realistas. Será una disciplina jurídica, ya que el derecho es un principio configurador de lo político, y la exégesis de la Constitución y de las normas complementarias ilumina una de las vertientes de cualquier régimen; pero será, además, una disciplina preocupada por el funcionamiento efectivo de las instituciones y por las bases de toda índole que apoyan las distintas soluciones políticas” (M. JIMÉNEZ DE PARGA: “Los regímenes políticos contemporáneos”. *Op. cit.*, pág. 14).
- <sup>47</sup> En un “Prólogo” sumamente expresivo, P. LUCAS VERDÚ, al comentar las respectivas opciones por la calificación como “régimen” o como “sistema” de los primeros estudios que analizaban nuestro “ordenamiento constitucional”, afirmaba ignorar “si sus respectivos autores se plantearon, con detenimiento las denominaciones de sus correspondientes tratados”, ya que, en su opinión, “la semántica que se emplea juega importante papel metodológico y sistemático”, por cuanto “la opción por sistema o por régimen puede implicar un posición significativa ante las relaciones derecho y política y ante el método utilizado”, de modo que aunque ignoraba “si las argumentaciones que se desarrollan se infieren, coherentemente, de los títulos elegidos o viceversa si pueden reconducirse, sin tropiezos, los resultados de sus trabajos a las denominaciones adoptadas”, no estaba “muy seguro si quienes han adoptado la expresión sistema político o constitucional, se inspiran consciente o inconscientemente, en las posiciones sistémicas que tanta difusión tuvieron, hace unos años, en la Ciencia Política y en la Sociología”, pero le parecía “seguro que el uso de régimen entraña un reconocimiento de los datos concomitantes y/o complementarios de índole sociopolítica”. En cualquier caso, estimaba que “nuestros profesores de Derecho político... están suficientemente vacunados para incurrir en posiciones que ignoren, consciente o inconscientemente, la realidad constitucional” (“Prólogo: El régimen político español examinado por un constitucionalista de la nueva generación”, en ÁLVAREZ CONDE, E.: “El régimen político español”. Madrid: Tecnos, 1983, págs. 13-16).

## Índice de obras citadas

- AJA, E.: "Estudio Preliminar". En LASSALLE, F.: "¿Qué es una Constitución?". Barcelona: Ariel, 1984.
- ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C.: "Evolución histórica del Presupuesto español". En Hacienda Pública Española, nº 11, 1971.
- ALCALÁ-ZAMORA, N.: "Los defectos de la Constitución de 1931". Madrid: Imprenta de R. Espinosa, 1936.
- ALTHUSSER, L.: "Montesquieu. La politique et l'histoire". París: Presses Universitaires de France, 1959.
- ÁLVAREZ CONDE, E.: "El régimen político español". Madrid: Tecnos, 1983 y 1985.
- ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I. y ALCÓN YUSTAS, M. F.: "Las Constituciones de los Quince Estados de la Unión Europea". Madrid: Dykinson, 1996.
- ALZAGA VILLAAMIL O.: "Comentario sistemático a la Constitución española". Madrid: Ediciones del Foro, 1978.
- ANSON, W.R. Sir: "The Law and Custom of the Constitution". Vol. I: "Parliament". Fifth Edition by Maurice L. Gwyer C.B., Oxford: At the Clarendon Press, 1922.
- ARAGÓN REYES, M.: "La forma de gobierno parlamentaria en España: Reflexiones críticas". En "Estudios de Derecho Público. Homenaje a J.J. Ruiz-Rico". Vol. I. Madrid: Tecnos, 1997.
- ARAGÓN REYES, M.: Voz "Constitucionalismo". En González Encinar, J.J. (Dir.): "Diccionario del sistema político español". Madrid: Akal, 1984.
- ARAGÓN REYES, M.: "El control parlamentario". Revista de Derecho Político, nº 23, primavera 1986.
- ARAGÓN REYES, M.: Voz "Monarquía parlamentaria". En GONZÁLEZ ENCINAR, J.J.: "Diccionario del sistema político español". Madrid: Akal, 1984.
- AYALA, F.: "Presentación". En SCHMITT, C.: "Teoría de la Constitución". Madrid: Alizanza Editorial, 1982.
- BAGEHOT, W.: "The English Constitution". London: The Fontana Library, 1968.
- BARTHÉLEMY, J.: "Les théories royalistes dans la doctrine allemande contemporaine. Sur les rapports du Roi et des Chambres dans les Monarchies particulières de l'Empire". Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'étranger". Vol. 22, 1905.
- BARTHÉLEMY, J.: "L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X". París: V. Giard & E. Brière, 1904.
- BARTHÉLEMY, M. J.: "La crise de la démocratie représentative". Annuaire de l'Institut International de Droit Public, 1930.
- BASTID, M.: "Naissance de la Loi moderne. La pensée de la Loi de saint Thomas à Suárez". París: Presses Universitaires de France, 1990.
- BASTID, P.: "Dos manuscritos de Benjamín Constant". Revista de Estudios Políticos, nº 143. Septiembre-octubre, 1965.
- BASTID, P.: "Les institutions politiques de la Monarchie parlementaire française (1814-1848)". París: Editions du Recueil Sirey, 1952.

BASTID, P.: "L'idee de constitution". París: Economica, 1985.

BASTID, P.: "Le Gouvernement d'Assemblée". París: Editions Cujas, 1956.

BATTAGLIA, F.: "Estudios de Teoría del Estado". Madrid: Publicaciones del Real Colegio Español de Bolonia, 1960.

BLANCO VALDÉS, R. L.: "El valor de la Constitución". Madrid: Alianza editorial, 1994.

BLANCO VALDÉS, R. L.: "Los dos grandes modelos del constitucionalismo: la Constitución y su valor". En LÓPEZ GARRIDO, D., MASSÓ GARROTE, M. F., y PEGORARO, L. (Dir): "Nuevo Derecho constitucional comparado". Valencia: Tirant lo Blanch, 2000.

BONACHELA MESAS, M.: "Algunas observaciones sobre el principio de separación de poderes en Montesquieu". En RAMÍREZ, M. (Ed.): "El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas". Barcelona: Labor, 1978.

BONACHELA MESAS, M.: "El principio de legitimidad democrática y la consideración del «parlamentarismo racionalizado» en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. A propósito del artículo 37.3, «in fine», del Estatuto de Autonomía para Andalucía". En Jornadas de Estudio sobre "El Título Preliminar de la Constitución". Vol. II. Madrid: Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones, 1988.

BONACHELA MESAS, M.: "El régimen parlamentario en la Comunidad Autónoma de Andalucía". En RUIZ, A; RUIZ-RICO, G., y BONACHELA, M.: "El Estatuto de Andalucía". Tomo II: "El Parlamento". Barcelona: Ariel, 1990.

BOUCARD, M. & JÉZE, G.: "Éléments de la Science des finances et de la Législation financière française". París: V. Girard & E. Brière, 1896.

BOUTMY, E.: "Le développement de la Constitution et de la société politique en Angleterre". París: Librairie Armand Colin, 1921.

BRYCE, J.: "Constituciones flexibles y constituciones rígidas". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1988.

BRYCE, J.: "The American Commonwealth". New York: The McMillan Company, Third Edition, 1903.

BURDEAU, G.: "Le régime parlementaire dans les Constitutions Européennes d'après guerre". París: Les Editions Internationales, 1932.

BURDEAU, G.: "Pouvoir financier et pouvoir politique (Essai de systématisation de leurs relations)". En "Mélanges en l'honneur de Jean Dabin". Vol. I: "Théorie Générale du Droit". Bruxelles: Etablissements Émile Bruylant, 1963.

BURKE, E.: "Discurso a los electores de Bristol". En "Textos Políticos". México: Fondo de Cultura Económica, 1984.

BURKE, E.: "Reflexiones sobre la Revolución francesa". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1978.

BUSTOS GISBERT, R.: "La responsabilidad política del Gobierno: ¿realidad o ficción?". Madrid: Colex, 2001.

CABO MARTÍN, C. de.: "Teoría histórica del Estado y del Derecho constitucional". Vol. II: "Estado y Derecho en la transición al capitalismo y en su evolución.

El desarrollo constitucional". Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias, 1993.

CABO MARTÍN, C. de: "Sobre la función histórica del constitucionalismo y sus posibles transformaciones". Salamanca: Publicaciones del Departamento de Derecho Político, 1978.

CÁMARA VILLAR, G.: "El Gobierno y la Administración". En BALAGUER CALLEJÓN, F. y otros: "Curso de Derecho público de Andalucía". Valencia: Tirant lo Blanch, 1997.

CANO BUESO, J. B.: "El control de los Presupuestos por el Parlamento", en "I Jornadas de la Asamblea de Madrid: Parlamento y Presupuestos". Madrid: Asamblea de Madrid, 2002.

CANO BUESO, J. B.: "La "anticipación electoral" como alternativa a la disolución parlamentaria". Revista Andaluza de Administración Pública, nº 7, 1991.

CAPITANT, R.: "Régimes parlementaires". En "Mélanges R. Carré de Malberg". París: Librairie Edouard Duchemin, 1977.

CARANDE, R.: "Carlos V y sus banqueros". Vol. II: "La hacienda real de Castilla". Barcelona: Editorial Crítica, 1990.

CARRE DE MALBERG, R.: "Contribution à la Théorie Générale de l'Etat". Tome Deuxième. París: Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1922.

CARRE DE MALBERG, R.: "La loi, expression de la volonté générale". París: Económica, 1984.

CASCAJO CASTRO, J. L. y GARCÍA ÁLVAREZ, M.: "Constituciones extranjeras contemporáneas". Madrid: Tecnos, 1991.

CERRONI, U.: "La libertad de los modernos". Buenos Aires: Martínez Roca, 1972.

CHAPUIS, A.: "La Suisse dans le Monde". París: Payot, 1940.

COLLIARD, J. C.: "Regímenes parlamentarios contemporáneos". Barcelona: Editorial Blume, 1981.

COLMEIRO, M.: "Cortes de los antiguos Reinos de León y Castilla. Parte Primera". Madrid: Establecimiento tipográfico de los sucesores Rivadeneyra, impresores de la Real Casa, 1883.

CONSTANT, B.: "Cours de Politique Constitutionnelle". Nouvelle Edition. Tome Premier: "Première partie". París: Didier Librairie-Editeur, 1836.

CONSTANT, B.: "Escritos políticos". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1989.

CONSTANT, B.: "Curso de Política Constitucional". Madrid: Taurus, 1968.

CORCUERA ATIENZA, J.: "El constitucionalismo de entreguerras: la racionalización del poder y sus límites". En "Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico". Vol. I. Madrid: Tecnos, 1997.

CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la Sesión celebrada el día 1 de septiembre de 1931, nº 30.

CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la Sesión celebrada el día 27 de agosto de 1931, nº 28.

CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la Sesión celebrada el día 28 de agosto de 1931, nº 29.

CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la Sesión celebrada el día 8 de septiembre de 1931, nº 34.

CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la Sesión celebrada el día 4 de septiembre de 1931, nº 33.

CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la Sesión celebrada el día 3 de septiembre de 1931, nº 32.

CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la Sesión celebrada el día 28 de octubre de 1931, nº 64.

CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la Sesión celebrada el día 29 de octubre de 1931, nº 65.

CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la Sesión celebrada el día 30 de octubre de 1931, nº 66.

CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la Sesión celebrada el día 3 de noviembre de 1931, nº 67.

CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la Sesión celebrada el día 4 de noviembre de 1931, nº 68.

CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la Sesión celebrada el día 24 de noviembre de 1931, nº 79.

CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la Sesión celebrada el día 9 de diciembre de 1931, nº 88.

CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la Sesión celebrada el día 20 de noviembre de 1931, nº 78.

CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la Sesión celebrada el martes 24 de noviembre de 1931, nº 79.

COSTANZO, P.: "Lo scioglimento delle Assemblee Parlamentari". Vol. I: "Teoria e pratica dello scioglimento dalle origini al parlamentarismo razionalizzato". Milán: Dott A. Giuffrè Editore, 1984.

DARESTE, F. R. y DARESTE, P.: "Les Constitutions modernes. Recueil des Constitutions en vigueur dans les divers États d'Europe, d'Amérique et du monde civilisé. Traduites sur les textes et accompagnées de notices historiques et de notes explicatives". Tome I. Troisième Édition. París: A. Challamel, Editeur, 1910.

DELPÉRÉE, F.: "Droit constitutionnel. Tome II. Le système constitutionnel. 3. Les procédures de crise". Bruxelles: Maison Ferdinand Larcier S.A., 1989.

DELPÉRÉE, F. y DUPRET, B.: "Le roi des Belges". En "Pouvoirs. Revue Française d'Études Constitutionnelles et politiques", nº 54, "La Belgique", 1990.

DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier: "De la fin de l'Ancien Regime a la chute de l'Empire (1789-1815)". París: Recueil Sirey, 1933.

DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Second: "De la chute de l'Empire a l'avenement de la troisième République (1815-1870)". París: Recueil Sirey, 1932.

DESTUT DE TRACY, A.: "Commentaire sur l'Esprit des Loix de Montesquieu". París: Delaunay, librairie, Palais-Royal, 1819. Edición preparada por el Centre de Philosophie politique et juridique. URA-CNRS. Université de Caen, 1992.

DIARIO DE SESIONES DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA. IV Legislatura, nº 60. Sesión Plenaria nº 32, celebrada el miércoles, 22 de noviembre de 1995).

DÍAZ, E.: "La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano en la Revolución francesa". Cuadernos para el Diálogo, número extraordinario: "Democracia y Derechos humanos". Madrid: diciembre, 1968.

DICK HOWARD, A. E.: "The Road from Runnymede. Magna Carta and Constitutionalism in America". Charlottesville: The University Press of Virginia, 1968.

DÍEZ DEL CORRAL, L.: "El liberalismo doctrinario". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1984.

DUSSART, V.: "L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels". París: CNRS éditions, 2000.

DUVERGER, M.: "Finances publiques". París: Presses Universitaires de France, 1963.

EBENSTEIN, W.: "Los grandes pensadores políticos. De Platón hasta hoy". Madrid: Ediciones de la Revista de Occidente, 1965.

EL BANNA, M. A. A.: "Le particularisme du pouvoir d'autorisation budgétaire". París: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1968.

ELÍAS DE TEJADA, F.: Voz "Derecho Político". En "Nueva Enciclopedia Jurídica". Tomo I. Barcelona: F. Seix Editor, 1985.

FERNÁNDEZ SEGADO, F.: "El constitucionalismo de entreguerras (Reflexiones al hilo de la obra de Boris Mirkin-Guetzévitch)". Revista General de Legislación y Jurisprudencia. Año CXXXI, abril, 1985.

FERNÁNDEZ SEGADO, F.: "El régimen político británico". En FERRANDO BADÍA, J. (coord.): "Regímenes políticos actuales". Madrid: Tecnos, 1987.

FERREIRO LAPATZA, J. J.: "Derecho Presupuestario y técnica legislativa". Revista Española de Derecho Financiero, nº 87, julio-septiembre, 1995.

FORSTHOFF, E.: "Concepto y esencia del Estado social de Derecho". En ABENDROTH, W.; FORSTHOFF, W. y DOEHRING, K.: "El Estado social". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

FORSTHOFF, E.: "Problemas constitucionales del Estado social". En ABENDROTH, W.; FORSTHOFF, W. y DOEHRING, K.: "El Estado social". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

FRIEDRICH, C. J.: "Gobierno constitucional y democracia". Vol. I. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1975.

FUSILIER, R.: "Les Monarchies parlementaires. Etude sur les systèmes de gouvernement (Suède, Norvège, Danemark, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg)". París: Les Editions Ouvrières, 1960.

GACETA DE MADRID, nº 105, miércoles 15 de abril de 1931.

GACETA DE MADRID, nº 120, de 9 de mayo de 1931.

GACETA DE MADRID, nº 290, de 16 de octubre de 1932.

GACETA DE MADRID, nº 364, de 29 de diciembre de 1932.

GALIZIA, M.: "La teoria della sovranità dal Medio Evo alla Rivoluzione Francese". Milán: Dott. A. Giuffrè Editore, 1951.

GALLEGO ANABITARTE, A.: "Ley y reglamento en el Derecho público occidental". Madrid: Instituto de Estudios Administrativos, 1971.

GARCÍA COTARELO, J.: "El régimen político de la República Federal Alemana". En FERRANDO BADÍA, J. (coord.): "Regímenes políticos actuales". Tercera Edición corregida y aumentada. Madrid: Tecnos, 1995.

GARCÍA COTARELO, J.: "El régimen político de los Estados Unidos". En FERRANDO BADÍA, J. (coord.): "Regímenes políticos actuales". Tercera Edición corregida y aumentada. Madrid: Tecnos, 1995.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: "La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa". Madrid: Alianza Universidad, 1994.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: "Revolución francesa y administración contemporánea". Madrid: Taurus ed. S.A., 1972.

GARCÍA MORILLO, J.: "El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español". Madrid: Congreso de los Diputados. Monografías, 1985.

GARCÍA PELAYO, M.: "La división de poderes y su control jurisdiccional". Revista de Derecho Político, nº 18-19, 1983.

GARCÍA PELAYO, M.: "Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución", en "Estudios sobre la Constitución española de 1978. Edición preparada por M. RAMÍREZ". Zaragoza: Pórtico, 1979.

GARCÍA PELAYO, M.: "Derecho constitucional comparado". Madrid: Alianza Editorial, 1987.

GARCÍA PELAYO, M.: "Federico II de Suabia y el nacimiento del Estado moderno". En "Del mito y de la razón en la historia del pensamiento político". Madrid: Revista de Occidente, 1968.

GARCÍA PELAYO, M.: "La constitución estamental". Revista de Estudios Políticos, nº 44, 1949.

GARCÍA PELAYO, M.: "Las transformaciones del Estado contemporáneo". Madrid: Alianza Universidad, 1985.

GARDINER, S. R.: "The Constitutional documents of the Puritan Revolution 1625-1660". Third Edition Revised. Oxford: At the Clarendon Press, 1979.

GARRORENA MORALES, A.: "El Estado español como Estado social y democrático de Derecho". Madrid: Tecnos, 1984.

GARRORENA MORALES, A.: "El lugar de la ley en la Constitución española". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1980.

GERBER, C. F. von.: "Diritto Pubblico". Milano: Giuffrè, 1971.

GIRAUD, E.: "La crise de la démocratie et le renforcement du pouvoir exécutif". París: Librairie du Recueil Sirey, 1938.

GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1789". París: Garnier-Flammarion, 1970.

GODECHOT, J.: "Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire". París: Presses Universitaires de France, 1951.

GOLDSCHIED, R.: "Socialismo de Estado o Capitalismo estatal: Una contribución sociológico-financiera a la solución del problema de la deuda pública". Hacienda Pública Española, nº 34, 1975.

GÓMEZ ARBOLEYA, E.: "Historia de la estructura y del pensamiento social". Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1976.

GONZÁLEZ GARCÍA, E.: "Introducción al Derecho presupuestario. Concepto, evolución histórica y naturaleza jurídica". Madrid: Editorial de Derecho Financiero, 1973.

GOUGH, J. W.: "L'idee de loi fondamentale dans l'histoire constitutionnelle anglaise". París: Presses Universitaires de France, 1992.

GRIZIOTTI, B.: "Primi elementi di Sienza delle Finanze". Milán: Giuffrè, 1962.

HAMILTON, A., MADISON, J. y JAY, J.: "El federalista". México: Fondo de Cultura Económica, 1943.

HELLER, H.: "Escritos políticos". Madrid: Alianza Editorial, 1985.

HERRERO DE MIÑÓN, M.: "El principio monárquico". Madrid: Edicusa, 1972.

HICKS, U. K.: "Public Finance". Cambridge: At The University Press, 1971.

HINTZE, O.: "Historia de las formas políticas". Madrid: Ediciones de la Revista de Occidente, 1968.

HOWARD LORD, R.: "The Parliaments of the Middle Ages and the early modern period". The Catholic Historical Review, nº 2, vol. XVI, July, 1930.

HUME, D.: "The History of Great Britain. The Reign of James I and Charles I". Harmondsworth: Penguin Books, 1970.

JELLINEK, G.: "Teoría General del Estado". Traducción y Prólogo de F. de los Ríos Urrutí. Buenos Aires: Albatros, 1970.

JENNINGS, W. I.: "The Law of the Constitution". London: University of London Press, Ltd., 1933.

JENNINGS, W. I.: "El régimen político de la Gran Bretaña". Comentario Preliminar de T. González García. Madrid: Tecnos, 1962.

JESCH, D.: "Ley y Administración. Estudio de la evolución del principio de legalidad". Madrid: Instituto de Estudios Administrativos, 1978.

JIMÉNEZ DE ASÚA, L.: "Proceso Histórico de la Constitución de la República española". Primera edición. Madrid: Editorial Reus, 1932.

JIMÉNEZ DE PARGA, M.: "Los regímenes políticos contemporáneos". Madrid: Tecnos, 1983.

JIMÉNEZ DE PARGA, M.: "Las Monarquías europeas en el horizonte español". Madrid: Tecnos, 1966.

KEDOURIE, E.: "Nacionalismo". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1988.

KELSEN, H.: "Teoría General del Derecho y del Estado". México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1979.

LABAND, P.: "Le Droit Public de L'Empire Allemand". Tome VI et dernier: "Les Finances de l'Empire allemand". París: V. Giard & E. Brière, 1904.

LABAND, P.: "El Derecho presupuestario". Introducción: Prof. A. Rodríguez Bereijo. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1979.

LABAND, P.: "Le Droit Public de l'Empire Allemand". Tome II: "Autorités et Fonctionnaires de l'Empire; la Législation de l'Empire; les Traités internationaux; l'Administration; la Situation de l'Alsace-Lorraine dans l'Empire; les Protectorats allemands". París: V. Giard & E. Brière, 1901.

LABICA, G.: "Robespierre. Une politique de la philosophie". París: Presses Universitaires de France, 1990.

LALUMIÈRE, P. y DEMICHEL, A.: "Les régimes parlementaires européens". París: Presses Universitaires de France, 1966.

LALUMIÈRE, P.: "Les finances publiques". 8ª edición. París: Librairie Armand Colin, 1986.

LAMBERT, E.: "Le Gouvernement des Juges et la lutte contre la législation judiciaire aux États-Unis. L'expérience américaine du contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois". París: M. Girard & Cie., 1921.

LASSALE, J.-P.: "Le Parlement et l'autorisation des dépenses publiques". Revue de Science Financière. Cinquante-cinquième année, 1963.

LAVAUX, PH.: "Le parlementarisme". París: Presses Universitaires de France, 1987.

LEICHT, P. S.: "La posizione giuridica dei parlamenti medievali italiani", en el colectivo: "L'organisation corporative du Moyen Age à la fin de l'ancien régime". Louvain, 1937.

LOCKE, J.: "Two Treatises of Government. A critical edition with an Introduction and Apparatus criticus by PETER LASLETT". Cambridge: At the University Press, 1960.

LOEWENSTEIN, K.: "Constituciones y Derecho constitucional en Oriente y Occidente". Revista de Estudios Políticos, nº 164, marzo-abril, 1969.

LOEWENSTEIN, K.: "Teoría de la Constitución". Madrid: Alianza Editorial, 1986.

LOLME, M. De: "Constitution de l'Angleterre ou Etat du Gouvernement Anglais, comparé avec la forme républicaine & avec les autres monarchies de l'Europe". Tomo Primero. Genève: Chez Barde, Manget & Compagnie, Imprimeurs-Libraires, 1787.

LUCAS VERDÚ, P.: "Curso de Derecho Político". Vol. II. Madrid: Tecnos, 1981.

LUCAS VERDÚ, P.: "La lucha por el Estado de Derecho". Bolonia: Publicaciones del Real Colegio de España, 1975.

LUCAS VERDÚ, P.: "Prólogo. El régimen político español examinado por un constitucionalista de la nueva generación", en ÁLVAREZ CONDE, E.: "El régimen político español". Madrid: Tecnos, 1983.

MAITLAND, F. W.: "The Constitutional History of England". Cambridge: At the University Press, 1968.

MÁIZ, R.: "Las teorías de la democracia en la Revolución francesa". Política y Sociedad, nº 6-7, 1990.

MARAVALL, J. A.: "La corriente democrática medieval en España y la fórmula «quod omnes tangit»". En "Estudios de Historia del pensamiento español". Serie Primera: Edad Media, segunda edición ampliada. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica, 1973.

MARONGIU, A.: "Il Parlamento in Italia nel Medio Evo e nell'Età moderna. Contributo alla storia delle istituzioni parlamentari dell'Europa occidentale". Milán: Giuffrè, 1962.

MARONGIU, A.: "Voz "Parlamento (Storia)". En "Enciclopedia del Diritto". Vol. XXXI. Giuffrè, 1981.

MARTÍN QUERALT, J.: "La Constitución española y el Derecho financiero". Hacienda Pública Española, nº 63, 1980.

MARTÍNEZ MARINA, F.: "Teoría de las Cortes". Tomo III. Edición preparada por J. M. Pérez Prendes. Madrid: Editora Nacional, 1979.

MASSÓ, M. F.: "Las formas de gobierno contemporáneas". En LÓPEZ GARRIDO, D.; MASSÓ GARROTE, M. F. y PEGORARO, L.: "Nuevo Derecho constitucional comparado". Valencia: Tirant lo Blanch, 2000.

MAUTOUCHET, P.: "Le Gouvernement Révolutionnaire (10 Août 1792-4 Brumaire an IV)". París: Edouard Cornely et Cie. Editeurs, 1912.

MAYER, O.: "Derecho administrativo alemán". Tomo I: "Parte General". 2ª edición inalterada. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1982.

MAYER, O.: "Derecho administrativo alemán". Tomo II: "Parte Especial. Poder de policía y poder tributario". 2ª edición inalterada. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1982.

McILWAIN, C. H.: "Constitutionalism and the Changing World". Cambridge: At the University Press, 1969.

McILWAIN, Ch. H.: "Constitucionalismo antiguo y moderno". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

MEYER, J. de: "Réflexions sur la monarchie parlementaire". En "Res Publica. Revue de l'Institut Belge de Science Politique". Vol. III. 3, 1961.

MIRKINE GUETZÉVITCH, B.: "Le gouvernement parlementaire sous la Convention". Université de París. Faculté des Lettres. Centre d'Etudes de la Révolution, «Cahiers de la Révolution française», VI. París: Sirey, 1937.



MIRKINE GUETZÉVITCH, B.: "Le Droit constitutionnel de la Révolution française". Revue politique et parlementaire. Tome CLII. Septiembre, 1932.

MIRKINE GUETZÉVITCH, B.: "Le parlementarisme sous la Convention nationale". Revue du Droit Public et de la Science Politique, 1935.

MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "L'échec du parlementarisme «rationalisé»". Revue Internationale d'Histoire politique et constitutionnelle. Nouvelle Série, nº 14, avril-juin, 1954.

MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel". París: M. Giard, 1931.

MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe nouvelle". París: Librairie Delagrave, 1930.

MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Les Constitutions européennes". Vol. I. París: Presses Universitaires de France, 1951.

MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: "Modernas tendencias del Derecho constitucional". Madrid: Editorial Reus, 1934.

MONTABES PEREIRA, J. y OLVERA PORCEL, F.: "Gobierno y Administración en la Comunidad Autónoma de Andalucía". En PANIAGUA SOTO, J. L. (Ed.): "Gobierno y Administración en las Comunidades Autónomas. Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y País Vasco". Madrid: Tecnos, 2000.

MONTERO GIBERT, J. R. y GARCÍA MORILLO, J.: "El control parlamentario". Madrid: Tecnos, 1984.

MONTESQUIEU: "Oeuvres complètes". Libro XI: "Des lois qui forment la liberté politique dans son rapport avec la constitution", Capítulo 6: "De la constitution d'Angleterre". Préface de Georges Vedel. Présentation et Notes de Daniel Oster. Paris: Aux Éditions du Seuil, 1964.

MORSELLI, E.: "Corso di Scienza della Finanza Pubblica". Volume Primo: "Primi principi di Scienza delle Finanze e Diritto Finanziario". Quarta edizione riveduta ed aggiornata con la nuova Costituzione italiana. Padova: CEDAM-Casa Editrice Dott. Antonio Milani, 1949.

MOULIN, L.: "Les origines religieuses des techniques électorales et délibératives modernes". Revue Internationale d'Histoire politique et constitutionnelle", nº 10, 1953.

MURILLO FERROL, F.: "La nueva economía política (notas deshilvanadas desde la perspectiva de la Ciencia política)". Hacienda Pública Española, nº 34, 1975.

NAEF, W.: "La idea del Estado en la Edad Moderna". Madrid: Ediciones Nueva Época, 1947.

NAHARRO MORA, J. M.: "Evolución y problemas del Derecho presupuestario". Anales de la Universidad de Valencia. nº XXV. Cuaderno dedicado a "Derecho".

NECKER, M.: "De la Révolution Française". Tome Quatrième. (No consta el lugar de publicación ni la editorial), 1797.

NEUMARK, F.: "Teoría y práctica de la técnica presupuestaria". En GERLOFF, W. y NEUMARK, F. (dirs.): "Tratado de Finanzas". Tomo I. Buenos Aires: editorial El Ateneo, 1961.

OLLERO, C.: "El Derecho Constitucional de la Postguerra (Apuntes para su estudio)". Barcelona: Librería Bosch, 1949.

OTTO, I. De: "Derecho constitucional. Sistema de fuentes". Barcelona: Ariel, 1995.

PALMER VALERO, R.: "Los problemas socioeconómicos en la Constitución de 1931". Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997.

PASTOR LÓPEZ, M.: "Los regímenes políticos de las Monarquías centroeuropeas y nórdicas", En FERRANDO BADÍA, J. (coord.): "Regímenes políticos actuales". Madrid: Tecnos, 1995.

PÉREZ ROYO, J.: "Curso de Derecho constitucional". Séptima edición. Madrid: Marcial Pons, 2000.

PÉREZ ROYO, J.: "El proyecto de constitución del Derecho público como ciencia en la doctrina alemana del siglo XIX". Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), nº 1, enero-febrero, 1978.

PÉREZ SERRANO, N. y POSADA, A.: "Constituciones de Europa y América. Selección de textos vigentes, traducción y notas. Estudio Preliminar por ADOLFO POSADA". Tomo I. Madrid: Librería General de Victoriano Suárez, 1927.

PÉREZ SERRANO, N.: "La Constitución española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes. Texto. Comentarios". Primera Edición. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1932.

PÉREZ TREMPES, P.: "Tribunal Constitucional y Poder Judicial". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

PERIN, F.: "Monarchie, partis et pouvoirs réels?". En "Annales de Droit de Liège". Trentième Anné, nº 4, 1985.

PETOT, J.: "De la discussion budgétaire classique a l'essai de nouvelles procédures". Revue de Science Financière. Cinquantième Année, 1958.

PHILIP, L.: "Finances publiques". Tomo I: "Les problèmes généraux des finances publiques et le budget". París: Cujas, 1975.

PISKORSKI, W.: "Las Cortes de Castilla en el período de la Edad Media a la Moderna 1188-1520". Barcelona: Ediciones El Albir, 1977.

PITKIN, H. F.: "El concepto de representación". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

POSADA, A.: "Estudio Preliminar". EN JELLINEK, G.: "La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano". Madrid: Librería General de Victoriano Suárez, 1908.

POSADA, A.: "La nouvelle Constitution espagnole. Le régime constitutionnel en Espagne". París: Librairie du Recueil Sirey, 1932.

POSADA, A.: "Los orígenes de las Constituciones escritas". Revista General de Legislación y Jurisprudencia. Año 41. Tomo LXXXIII, 1893.

POSADA, A.: "Tratado de Derecho Político". Tomo Primero: "Introducción y Teoría del Estado". Madrid: Librería General de Victoriano Suárez, 1923.

POSADA, A.: "Tratado de Derecho Político". Tomo Segundo: "Derecho constitucional comparado de los principales Estados de Europa y América". Quinta edición revisada. Madrid: Librería General de Victoriano Suárez, 1935.

POSADA, A.: "Estudio Preliminar". PÉREZ SERRANO, N. y POSADA, A.: "Constituciones de Europa y América. Selección de textos vigentes, traducción y notas. Estudio Preliminar por ADOLFO POSADA". Tomo I. Madrid: Librería General de Victoriano Suárez, 1927.

RAPPARD, W.: "La Constitution fédérale de la Suisse (1848-1948). Ses origines, son élaboration, son évolution". Neuchâtel: Les Éditions de la Baconnière, 1948.

REDSLOB, R.: "Le régime parlementaire en Allemagne". Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger", 1923.

REDSLOB, R.: "Le régime parlementaire. Étude sur les institutions d'Angleterre, de Belgique, de Hongrie, de Suède, de France, de Tchécoslovaquie, de l'Empire Allemand, de Prusse, de Bavière et d'Autriche". París: M. Giard, 1924.

REGLAMENTOS (Del Congreso de los Diputados y de las Cortes). Madrid: Cortes. Secretaría, 1977.

REUTER, P.: "La signification juridique, politique et économique de l'acte budgétaire". Annales de Finances Publiques, nº VI-VII, 1947.

RICO LINAGE, R.: "Constituciones históricas. Ediciones Oficiales". 2ª edición. Sevilla: Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1994.

RÍOS URRUTI, F. de los: "Prólogo del Traductor". En JELLINEK, G.: "Teoría General del Estado". Buenos Aires: Albatros, 1970.

RODRÍGUEZ BEREIJO, A.: "Introducción al estudio del Derecho financiero". Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Hacienda, 1976.

RODRÍGUEZ BEREIJO, A.: "Introducción", en LABAND, P.: "El Derecho Presupuestario". Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1979.

RODRÍGUEZ BEREIJO, A.: "El Presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario". Madrid: Tecnos, 1970.

RODRÍGUEZ-ZAPATA, J.: "Artículo 152: Organización institucional de las Comunidades Autónomas", en O. ALZAGA (Dir.): "Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española de 1978". Tomo XI: Arts. 143 a 158. Madrid: EDESA, 1988.

ROMANO, R. y TENENTI, A.: "Los fundamentos del mundo moderno". Madrid: Editorial Siglo XXI, 1989.

RUBIO LLORENTE, F.: "La Constitución como fuente del Derecho". En "La Constitución española y las fuentes del Derecho". Vol. I. Madrid: Dirección General de lo Contencioso del Estado. Instituto de Estudios Fiscales, 1979.

RUBIO LLORENTE, F.: "El control parlamentario". Revista Parlamentaria de Habla Hispana, nº 1, 1985.

RUBIO LLORENTE, F. y DARANAS PELÁEZ, M.: "Constituciones de los Estados de la Unión Europea". Barcelona: Ariel, 1997.

RUGGIERO, G. de: "Historia del liberalismo europeo". Traducción española de A. Posada. Madrid: Ediciones Pegaso, 1944.

SÁINZ DE BUJANDA, F.: "Hacienda y Derecho. Introducción al Derecho financiero de nuestro tiempo". Vol. I. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1975.

SÁNCHEZ AGESTA, L.: "Curso de Derecho constitucional comparado". Madrid: Universidad Complutense, 1980.

SÁNCHEZ AGESTA, L.: "Los documentos constitucionales y supranacionales con inclusión de las Leyes Fundamentales de España". Madrid: Editora Nacional, 1973.

SÁNCHEZ AGESTA, L.: "Poder ejecutivo y división de poderes". Revista Española de Derecho Constitucional. Vol. I, nº3, septiembre-diciembre, 1981.

SÁNCHEZ FÉRRIZ, R.: "Introducción al Estado constitucional". Barcelona: Ariel Derecho, 1993.

SÁNCHEZ MEJÍA, M. L.: "Estudio Preliminar". En B. CONSTANT: "Escritos Políticos". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1989.

SANTAMARÍA DE PAREDES, V.: "Curso de Derecho Político". Cuarta Edición. Madrid: Establecimiento Tipográfico de Ricardo Fé, 1890.

SENELLE, R.: "Le Monarque constitutionnell en Belgique". En "Res Publica. Revue de l'Institut Belge de Science Politique", 1962.

SIEYÈS: "¿Qué es el Tercer estado?". "Introducción" de F. Ayala. Madrid: Aguilar, 1973.

SIMMONS, A. J.: "The Lockean Theory of Rights". New Jersey: Princeton University Press, 1992.

SOBOUL, A.: "La Révolution française". París: Presses Universitaires de France, 1965.

SOLÉ TURA, J.: "Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidenciales". En "El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía". Barcelona: Diputación de Barcelona, 1985.

STEIN, L. von: "Movimientos sociales y Monarquía". Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1957.

STENGERS, J.: "L'action du Roi en Belgique depuis 1831. Pouvoir et influence". París: Éditions Duculot, 1992.

STOURM, R.: "Cours de finances. Le Budget". París, 1912.

STUBBS, W.: "Select Charters and other illustrations of English Constitutional History from the earliest times to the reign of Edward the First". Ninth Edition revised throughout by H.W. C. DAVIS. Oxford: At the Clarendon Press, 1921.

THORPE, F. N.: "The Federal and State Constitutions, colonial Charters and other Organic Laws of the States, Territories and Colonies now or heretofore forming the United States of America". 7 Vols. Washington: Government Printing Office, 1909.

- TIERNO GALVÁN, E.: "Especificación de un Derecho constitucional para una fase de transición". En CASTILLO, F. y otros: "Liberalismo y socialismo: problemas de la transición. El caso chileno". Madrid: Túcar Ediciones, 1975.
- TOCQUEVILLE, A.: "La democracia en América". México: Fondo de Cultura Económica, 1987.
- TODD, A.: "Le gouvernement parlementaire en Angleterre". Tomo Primero. París: Girad & E. Brière, 1900.
- TOMÁS VILLARROYA, J.: "Breve historia del constitucionalismo español". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1990.
- TOMÁS Y VALIENTE, F.: "Códigos y Constituciones (1808-1978)". Madrid: Alianza Universidad, 1989.
- TOMÁS y VALIENTE, F.: "La tradición jurídico-política de la Constitución de 1978". En "Códigos y Constituciones (1808-1978)". Madrid: Alianza Editorial, 1989.
- TROTABAS, L. y COTTERET, J.-M.: "Finances Publiques". Quatrième édition. París: Dalloz, 1970.
- TROTABAS, L.: "Finances Publiques". París: Dalloz, 1964.
- TURPIN, D.: "Le régime parlementaire". París: Dalloz, 1997.
- VALDEÓN, J.: "Las Cortes medievales castellano-leonesas en la historiografía reciente". En PISKORSKI, W.: "Las Cortes de Castilla en el período de tránsito de la Edad Media a la Moderna 1188-1520". Barcelona: Ediciones El Albir, 1977.
- VEGA, P. de: "La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente". Madrid: Tecnos, 1985.
- VEGA, P. de: "Prólogo". En SCHMITT, C.: "La defensa de la Constitución". Madrid: Tecnos, 1983.
- VEGA, P. de: "Constitución y democracia". En LÓPEZ PINA, A. (Ed.): "La Constitución de la Monarquía parlamentaria". México: Fondo de Cultura Económica, 1983.
- VEGA, P. de: "Significado constitucional de la representación política". Revista de Estudios Políticos, Nueva Época, nº 44, marzo-abril, 1985.
- VERPEAUX, M.: "Le droit parlementaire sous la Convention: traditions et particularités". Revue française de Droit constitutionnel, nº 7, 1991.
- WALEFFE, B.: "Le Roi nomme et révoque ses ministres. La formation et la démission des gouvernements en Belgique depuis 1944". Bruxelles: Établissements Émile Bruylant, 1971.
- YTURBE, F. L. de. "Prólogo". En CONSTANT, B.: "Curso de Política Constitucional", Madrid: Taurus, 1968.

Fundación EL MONTE

Presidente de la Caja de Ahorros El Monte:  
*José María Bueno Lidón*

Presidente de la Fundación El Monte:  
*Ángel M. López y López*

Director General de la Caja de Ahorros El Monte:  
*Juan Pedro Álvarez Giménez*

Secretario de la Fundación:  
*José Manuel Giménez Fernández*

Director de la Fundación:  
*José Villa Rodríguez*

Director del Centro Cultural El Monte:  
*Antonio Cáceres Salazar*

Edita: Fundación El Monte

Maqueta: Pedro Bazán

© Sevilla 2003, Fundación El Monte

© Sevilla 2003, Susana Ruiz Tarrías

ISBN: 84-8455-080-X

Depósito Legal: SE-797-2003

Imprime: PINELO. Talleres Gráficos, S.L.

Este libro  
se terminó de imprimir  
en Pinelo Talleres Gráficos,  
el día 29 de marzo  
de 2003, festividad  
de San Jonás.