

MARTÍNEZ LAGO, MIGUEL ANGEL: *Los límites a la iniciativa de las Cortes Generales en materia presupuestaria*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1990, 285 págs.

SALVADOR MONTEJO VELILLA

Uno de los problemas recurrentes que se ha planteado desde la aprobación de la Constitución de 1978 y que todavía no ha encontrado una solución inequívoca es el de los límites a la iniciativa de las Cortes Generales en materia presupuestaria. En particular, la interpretación de los párrafos 5 y 6 del artículo 134 de la Constitución y su desarrollo por los Reglamentos de las Cámaras.

Sólo por ello, por la trascendencia de la materia, el libro que comentamos merecía una reseña en esta Sección. Si a ello unimos la profundidad a la que nos tiene acostumbrados el profesor MARTÍNEZ LAGO, no cabe duda de la oportunidad de la elección.

Una característica común de todo el trabajo es que el autor renuncia a encasillarse en el mero comentario normativo y a lo largo de toda la obra busca implicaciones, condicionantes históricos y paralelismos en el Derecho comparado.

El libro se estructura en cuatro capítulos y unas conclusiones. En el Capítulo primero se abordan las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento en el proceso de formación del Presupuesto. El Capítulo segundo se ocupa de los fundamentos de los límites del Parlamento sobre el Presupuesto. El panorama de la cuestión en el Derecho Comparado se estudia en el Capítulo tercero. Por último, el Capítulo cuarto se dedica a las for-

mas de limitación de las Cortes Generales sobre el Presupuesto en el Derecho positivo español.

La obra parte de una afirmación que, a nuestro juicio, resulta de difícil contestación. Los Reglamentos parlamentarios han desarrollado de manera equívoca el artículo 134 de la Constitución al extender a la fase de debate y enmienda de los proyectos de Ley de Presupuestos Generales del Estado las consecuencias de una disposición constitucional que contiene límites respecto a otras iniciativas legislativas, diferentes de las presupuestarias. Los Reglamentos, dice MARTÍNEZ LAGO, han introducido por la «puerta pequeña» algo que no estaba expresamente previsto en la Constitución y que debería expulsarse del ordenamiento jurídico.

En cuanto al encuadramiento del problema, MARTÍNEZ LAGO pone de manifiesto la relatividad del concepto de Presupuesto en nuestros días. De un lado, porque su contenido tradicional se ha ampliado de manera notoria, de modo que muchos de sus conceptos sólo tienen una relación muy indirecta con los ingresos y gastos. Por otra, porque los principios presupuestarios han visto tan difuminados sus contenidos que, como señala MARTÍNEZ LAGO, inciden en la configuración del Presupuesto como expediente jurídico para la autorización o habilitación de los medios económicos y como instrumento de condicionamiento y control del gasto público.

Con estas premisas se estudian las formas de limitación de la iniciativa parlamentaria en su perspectiva histórica y en relación con las distintas formas de Estado.

En el Estado Liberal de Derecho, el Parlamento ocupó un papel central en el sistema de poder y, en opinión de MARTÍNEZ LAGO, el Presupuesto apareció como el banderín de enganche, el símbolo en que plasmar el ejercicio de la representación popular ante la gestión financiera gubernamental. No obstante, ya en este ámbito, los Reglamentos de las Cámaras empiezan a introducir medidas de limitación a las iniciativas financieras del Parlamento. En el Estado Social de Derecho la

mayor presencia del aparato estatal en la Economía se tradujo en una potenciación del ejecutivo, en aras de la eficacia, frente a un progresivo debilitamiento del legislativo. Es ahora cuando las limitaciones a las iniciativas presupuestarias del Parlamento alcanzan rango constitucional. En el Estado Social y Democrático de Derecho, siguiente estadio que trata el autor, no se juzgan adecuadas las limitaciones a la iniciativa parlamentaria porque más que una acción eficiente lo que se debe perseguir es un sistema de pesos y contrapesos que garantice la adopción de decisiones justas.

Otro de los temas sustanciales del Derecho Presupuestario, el de la naturaleza de ley formal o material del Presupuesto, es también examinado por el autor al ocuparse del fundamento jurídico de las limitaciones a la iniciativa parlamentaria en materia presupuestaria. Es cierto que la consideración del Presupuesto como ley formal puede servir para justificar, acto seguido, las limitaciones del Parlamento en materia de iniciativa presupuestaria. Si el Presupuesto es, fundamentalmente, un acto administrativo, sería lógico que el Parlamento tuviera limitadas sus facultades de modificación. Ahora bien, como quiera que la Constitución ha proclamado el carácter de ley ordinaria del Presupuesto y, es más, el Tribunal Constitucional ha considerado superada la distinción entre ley formal y material, tampoco por esta vía puede justificarse la pervivencia de estas limitaciones.

MARTÍNEZ LAGO también descarta fundamentos de tipo técnico que expliquen la conveniencia de mantener estas limitaciones. Por ejemplo, ni el equilibrio presupuestario, ni la peor información de los Parlamentos frente al Gobierno, ni la teórica vinculación del Presupuesto al Plan (descartada por la Constitución) justifican límites a la actividad parlamentaria.

En el Capítulo tercero, el libro se ocupa de un minucioso examen del Derecho comparado en materia de limitaciones a la iniciativa parlamentaria. Los Ordenamientos jurídicos de nuestro entorno son estudiados con detalle para concluir con el

análisis de las limitaciones del poder presupuestario del Parlamento Europeo.

En cuanto al régimen vigente en España, MARTÍNEZ LAGO sostiene que del párrafo 6 del artículo 134 de la Constitución sólo cabe deducir la aplicación de las limitaciones a iniciativas distintas de las presupuestarias. Tanto por los debates en las Cortes constituyentes como por la dicción del precepto. Por el contrario, los Reglamentos de las Cámaras han extendido, aunque no miméticamente, estas limitaciones a las iniciativas presupuestarias.

En la práctica lo que ocurre en nuestra realidad parlamentaria es, si cabe, un paso aún mayor y ello porque el articulado de las leyes de Presupuestos se somete a los requisitos del artículo 111 del Reglamento del Congreso. Es decir, las enmiendas que suponen aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios se consultan al Gobierno para su tramitación. Por el contrario, las enmiendas al estado de gastos se someten a la fórmula constructiva del artículo 133 del Reglamento del Congreso si suponen aumento de gasto o a la autorización del Gobierno si implican minoración de ingresos. Es decir, no sólo se aplican limitaciones a la iniciativa presupuestaria, sino que además se someten a un régimen distinto las enmiendas al articulado y al estado de gastos.

MARTÍNEZ LAGO examina separadamente las limitaciones a la iniciativa de las Cortes en materia financiera en general y de aquellas limitaciones que se plantean en materia presupuestaria. Para ello repasa con detalle los preceptos reglamentarios aplicables.

Especialmente acertado nos parece el apartado 9-3 del Capítulo cuarto. En este epígrafe el autor señala la necesidad de potenciar la información al Parlamento en materia presupuestaria. En esta línea de actuación cabe citar la recientemente creada Oficina Presupuestaria en la Secretaría General del Congreso de los Diputados.

El último apartado se dedica a la incorporación en el ámbito autonómico de estas limitaciones. Sin que exista exigencia constitucional, algunos Estatutos de Autonomía y todos los Reglamentos de las Asambleas Legislativas han establecido límites similares. Al autor le merecen el mismo juicio crítico que las aplicadas en el Ordenamiento estatal.

Hemos intentado apuntar alguna de las cuestiones que se plantean en el libro. Como conclusión diremos que la obra del profesor MARTÍNEZ LAGO, tanto por la profundidad de su análisis como por lo completo de su tratamiento, es lectura imprescindible para todo aquel que se interese por el Derecho presupuestario.