

DICTAMEN SOBRE LA INTERPRETACION DE LOS ARTICULOS 111 Y 126 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO REFERENTES A TRAMITACION DE ENMIENDAS Y PROPOSICIONES DE LEY QUE IMPLIQUEN AUMENTO DE GASTOS O DISMINUCION DE INGRESOS

SUMARIO: I. ANTECEDENTES.—II. DICTAMEN: 1. *Limitación de la iniciativa parlamentaria en materia financiera.* 1.1. Introducción; 1.2. Efectos de la no aprobación de los Presupuestos sobre la iniciativa legislativa; 1.3. Examen de la prórroga presupuestaria; 1.4. Alcance temporal de la limitación a la iniciativa legislativa; 1.5. Precedentes parlamentarios. 2. *Vigencia y aplicación del artículo 19.3 de la Ley 44/1981, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1982.* 3. *La conformidad del Gobierno para la tramitación.* 3.1. Significado y efectos; 3.2. Intervención del Parlamento en caso de disconformidad.—CONCLUSIONES.

ANTECEDENTES

El artículo 134.3 de la Constitución establece:

«Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.»

En el mismo artículo, en el núm. 6, establece:

«Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.»

Por su parte, el artículo 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados, en su núm. 2, establece:

«Ejercitada la iniciativa, la Mesa del Congreso ordenará la publicación de la proposición de ley y su remisión al Gobierno para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios.»

El artículo 111 del mismo Reglamento, en su núm. 1, establece:

«Las enmiendas a un proyecto de ley que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación.»

A la vista de los citados preceptos se plantean las siguientes cuestiones:

1. Limitación de la iniciativa parlamentaria en materia financiera.
2. Vigencia y aplicación del artículo 19.3 de la Ley 44/1981, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1982.
3. La conformidad del Gobierno para la tramitación.

Para responder a los problemas planteados se emite el siguiente

D I C T A M E N

1. LIMITACIÓN DE LA INICIATIVA PARLAMENTARIA EN MATERIA FINANCIERA

1.1. *Introducción*

Es regla general de los regímenes parlamentarios la limitación de las iniciativas parlamentarias que impliquen aumento de gasto o disminución de ingresos. Existen para ello razones fundamentales que han hecho que universalmente se tienda a esta limitación de facultades. Pero en realidad, si bien existen argumentos de tipo

técnico, la limitación de la iniciativa parlamentaria tiene su base en el principio de separación de poderes.

Su origen se encuentra en la Constitución Inglesa, pero estas limitaciones comienzan a aparecer en las normas reglamentarias de los Parlamentos desde finales del pasado siglo, y sólo más tarde se constitucionalizan. Comienzan siendo estas limitaciones a las leyes de Presupuestos, para terminar afectando a todo mayor gasto o menor ingreso.

Sin detenernos excesivamente en el tratamiento de la materia en Derecho Comparado conviene, sin embargo, puntualizar que en Italia esta limitación es relativa, toda vez que sólo exige que se establezcan las medidas para así hacer frente a los mayores gastos. Por el contrario, en Alemania, el artículo 113 de la Ley Fundamental, con una precisión casi reglamentaria, exige la conformidad del Gobierno en todo caso. Por su parte, la Constitución Francesa, en el artículo 40, declara no admisible las proposiciones o enmiendas que impliquen la creación o la agravación de las cargas públicas.

En nuestro Derecho histórico las limitaciones aparecen en los Reglamentos del Congreso y del Senado de 1918 que excluyen toda posibilidad de enmienda en el campo financiero, y establecen la necesidad de la conformidad del Gobierno en el supuesto de proposiciones de ley. Por su parte, la Constitución de 1931 estableció la limitación del derecho de enmienda para la Ley de Presupuestos, exigiendo una mayoría reforzada, que el Reglamento de 1934 extendió a las proposiciones de ley.

Baste esta introducción como prueba del reconocimiento general de la limitación de la iniciativa parlamentaria en materia financiera, que nos permite ya pasar al análisis de las cuestiones planteadas.

La primera cuestión se refiere a la posible modificación que la no aprobación de los Presupuestos produce en la iniciativa legislativa, considerada con carácter general.

La segunda, unida íntimamente a la anterior, conduce a un estudio de la prórroga de los Presupuestos.

Por último, la tercera, se referirá al alcance temporal de la limitación de la iniciativa parlamentaria.

1.2. *Efectos de la no aprobación de los Presupuestos sobre la iniciativa legislativa*

El artículo 134.4 de la Constitución establece:

«Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.»

En principio y conforme a este artículo constitucional, la no aprobación de los Presupuestos no produce sino la ampliación de la vigencia de los anteriores con las matizaciones a que luego aludiremos.

Sin embargo, una parte de la doctrina entiende que en el período de la prórroga, ni el Gobierno ni el Parlamento pueden tomar iniciativa en materia financiera, toda vez que la expresión «aprobados los Presupuestos Generales del Estado...», del artículo 134.5 de la Constitución, establece el momento inicial a partir del cual el Gobierno puede presentar proyectos de ley que impliquen aumento de gasto. Los argumentos empleados se centran en manifestar que si la Constitución emplea la expresión «aprobados los Presupuestos» esta expresión, a «sensu contrario», significa que antes de su aprobación no pueden remitirse proyectos de ley de incremento de gasto por el Gobierno, de donde se deduce también la conclusión de que durante la prórroga el Gobierno no podrá remitir proyectos de ley que impliquen aumento de gastos (Pérez Jiménez).

Para la doctrina mencionada, la limitación no sólo afecta al Gobierno, sino también a la iniciativa parlamentaria anterior a la aprobación de los Presupuestos, con lo cual toda proposición o enmienda que implique aumento de gasto o disminución de ingresos no podrá admitirse durante el período de prórroga.

Para otro sector de la doctrina (Recoder, González García) sobre la base de la misma expresión constitucional, se entiende que hasta la aprobación de la Ley de Presupuestos, la iniciativa parlamentaria no está limitada en absoluto.

Por el contrario, consideramos que no puede decirse que la no

aprobación de los Presupuestos produce alguno de los efectos indicados, o mejor dicho, podría decirse si no se hubiera arbitrado un sistema de prórroga presupuestaria.

1.3. *Examen de la prórroga presupuestaria*

La temporalidad y como regla general la anualidad, es un principio básico del derecho financiero. El presupuesto tiene siempre una limitación temporal, pues sólo así puede tener sentido las previsiones que en él se contiene. Pero puede ocurrir que transcurrido tal lapso temporal no hayan sido aprobados los Presupuestos correspondientes al ejercicio económico siguiente. Como quiera que las necesidades públicas necesiten de los medios adecuados, es necesario acudir a un procedimiento que remedie tal problema. De entre los sistemas empleados, nuestra Constitución ha arbitrado un procedimiento de prórroga automática para los casos de no aprobación de los Presupuestos.

Es preciso analizar al respecto, la naturaleza de la prórroga de los Presupuestos, su alcance en relación con la iniciativa legislativa del Gobierno y de las Cámaras, y el contenido y estructura de la prórroga.

Dice el diccionario de la Real Academia que la prórroga es la continuación de una cosa por un tiempo determinado.

De esta primera aproximación cabe decir que la prórroga tiene como finalidad que «la cosa», o en el caso que nos ocupa los Presupuestos, *continúen* en toda su integridad durante un período de tiempo mayor produciendo *por tanto los mismos efectos* que venía produciendo lo prorrogado, pues si no fuera así carecería de fundamento la prórroga. La diferencia, no obstante, consiste en el carácter excepcional de la prórroga que, de alguna forma, implica un incumplimiento de la obligación de remitir anualmente los Presupuestos en un plazo establecido y de su aprobación.

Pues bien, si la prórroga presupuestaria produce los mismos efectos que la aprobación, no puede decirse que durante el período de prórroga esté limitada la iniciativa legislativa financiera de forma diferente a como lo está después de la aprobación de un Presupuesto,

porque en realidad, aprobado o prorrogado, siempre hay un Presupuesto vigente. Porque dejando a un lado la interpretación gramatical de la expresión «aprobados los Presupuestos» (que no señala la iniciación de un proceso, sino que es una expresión atemporal usual en la terminología jurídica), no se ve la razón jurídica o política para que durante la prórroga no pueda ejercerse la iniciativa legislativa por el Gobierno o por las Cámaras, toda vez que nos encontramos en idéntica situación que si el Presupuesto estuviera aprobado.

La idea de que el legislador haya querido limitar la iniciativa durante el período excepcional de la prórroga (que tendría como fundamento no sobrecargar un presupuesto prorrogado y de que el Gobierno envíe un proyecto con rapidez), no se deduce de los debates constitucionales ni de la propia redacción del artículo 134.

Entendemos, en consecuencia, que la prórroga presupuestaria no modifica los principios generales de limitación de la iniciativa financiera y, en consecuencia, durante la prórroga el Gobierno puede remitir proyectos de ley que impliquen aumento de gastos o disminución de ingresos y los Parlamentos pueden enmendar y hacer proposiciones de ley que necesiten la conformidad del Gobierno para su tramitación.

El segundo problema con el que nos encontramos es el relativo al contenido de la prórroga.

Como es sabido, la Ley de Presupuestos no contiene sólo los estados de gastos e ingresos del Estado, sino que además contiene una serie de medidas fiscales, financieras, crediticias, etc.

Habremos, por tanto, de diferenciar entre Ley de Presupuestos y Presupuestos propiamente dichos.

La Ley General Presupuestaria dice al respecto que por Presupuestos Generales del Estado ha de entenderse la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que como máximo pueden reconocer el Estado y sus Organismos autónomos y de los derechos que se prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio (artículo 48).

La doctrina está de acuerdo (Cazorla Prieto) en que la expresión

Presupuestos Generales del Estado se refiere a los estados de gastos e ingresos, pero no a las otras medidas.

Sobre esta base, la Ley General Presupuestaria precisa, en el artículo 56, que la prórroga no se refiere a la Ley en su conjunto, sino tan sólo a los Presupuestos, esto es, a los estados de gastos e ingresos; y esta misma interpretación es la que debe darse al artículo 134.4 de la Constitución.

Por otra parte, los estados presupuestarios de gastos e ingresos se aprueban con una estructura determinada, con una asignación a cada partida presupuestaria; y la prórroga afecta también a la estructura aprobada. Esta precisión tiene importancia, puesto que podría entenderse que la prórroga presupuestaria es global. Entendemos, por el contrario, que la prórroga no es global, sino que queda limitada además por la estructura presupuestaria prorrogada, puesto que de otra forma se estaría aceptando una modificación presupuestaria y no una prórroga.

En consecuencia, la prórroga presupuestaria se refiere a los estados de gastos e ingresos con la misma estructura que tenía el Presupuesto aprobado y, en consecuencia, han de considerarse enmiendas o proposiciones de ley de aumento de gastos aquéllas que varíen la estructura o la cuantía específica de los gastos presupuestarios, incluso si no modifican la cuantía global del estado correspondiente.

1.4. Alcance temporal de la limitación a la iniciativa legislativa

Nos encontramos ahora con el problema relativo al alcance temporal de la limitación de la iniciativa parlamentaria. Que se concreta en si la limitación de plantear enmiendas que impliquen aumento de gasto, o disminución de ingresos se refiere sólo al ejercicio presupuestario vigente o se extiende a un período más prolongado en el tiempo.

En general la doctrina considera que tanto el aumento de los créditos (gastos) como la disminución de los ingresos ha de referirse al presupuesto en vigor (Pérez Jiménez). Basan su afirmación en el calificativo de *presupuestarios* que acompaña a los créditos o ingre-

sos, tanto en el artículo 134.6 de la Constitución como en los artículos 126 y 111 del Reglamento del Congreso. Por otra parte, y como indica Cazorla Prieto, la expresión «presupuestarios» que acompaña a gastos e ingresos fue aprobada con el sentido que se deduce de los debates parlamentarios.

En efecto, en el debate en el seno de la Comisión Constitucional se diría por el Sr. Fraga:

«El Sr. de la Fuente, en su enmienda núm. 35, trata del sutil equilibrio que se plantea siempre en estas cuestiones en todos los Derechos Parlamentarios para conseguir que el Gobierno tenga la iniciativa en materia presupuestaria y, al mismo tiempo, una responsabilidad de control del conjunto del gasto. Pero, al mismo tiempo, para que esta prioridad no destruya la posibilidad de que por vía de proposición de ley se pueden proponer cosas razonables, que en algún caso pueden implicar aumento de gasto, se establece un equilibrio que es el de que las proposiciones o enmiendas que entrañen aumento de gasto o disminución de ingreso, requieran la conformidad del Gobierno para su tramitación. Pero se entiende que esto debe ser *dentro del mismo ejercicio*. Porque si no el cálculo de estas implicaciones podría llevar muy lejos y, por otra parte, lo que no puede tampoco el Gobierno es prejuzgar que en el próximo Presupuesto no se pueden incluir estos aumentos. Por tanto, se propone que, manteniéndose las limitaciones tradicionales indicadas se puntualice que se refieren al mismo ejercicio presupuestario y que esto no puede servir como pretexto para que una proposición de ley que signifique aumento de gasto no sirviese para otros ejercicios porque eso forma parte de la naturaleza de la legislación progresiva.» (*Diario de Sesiones*, número 87, pág. 3212.)

En conclusión, la interpretación auténtica conduce a la idea de que la iniciativa parlamentaria está limitada, pero sólo en relación con el ejercicio presupuestario correspondiente, sin que se exija, por tanto, la conformidad del Gobierno para la tramitación de las iniciativas parlamentarias que se refieren a ejercicios posteriores.

1.5. *Precedentes parlamentarios*

En repetidas ocasiones se ha entendido, durante la legislatura anterior, que aquellas iniciativas parlamentarias que no afecten al ejercicio presupuestario en vigor, sino a futuros ejercicios presupuestarios, no están sometidas a la limitación establecida en los artículos 111 y 126 del Reglamento en cuanto a la necesidad de conformidad del Gobierno para su tramitación.

Un ejemplo claro de esta práctica lo constituye la tramitación del proyecto de ley por el que se estableció a los sesenta y nueve años la edad de jubilación forzosa de los funcionarios del Cuerpo de Profesores de Educación General Básica.

El proyecto de ley establecía la declaración de oficio de la jubilación forzosa a los sesenta y nueve años de edad. A consecuencia de las numerosas enmiendas presentadas, que no se consultaron al Gobierno, el texto aprobado en el Congreso estableció la jubilación forzosa a los sesenta y cinco años, aplicándose la regla de forma graduada en los ejercicios posteriores de 1982, 1983 y 1984.

La Disposición Adicional Primera del texto propuesto en Ponencia, y aprobado por el Pleno del Congreso, señalaba que a los funcionarios jubilados, en las anualidades citadas, se les computaría a efectos pasivos un nuevo trienio, siempre que le hubieran perfeccionado caso de haber continuado en activo hasta la edad de setenta años.

En el Proyecto de Ley de Modificación de las Plantillas Presupuestarias de los Cuerpos de Instituciones Penitenciarias, aprobado por el Pleno del Congreso el 4 de mayo de 1982, se siguió el mismo criterio y se admitieron diversas enmiendas que suponían aumento de gastos para ejercicios posteriores a la anualidad presupuestaria corriente, sin que fueran objeto de consulta al Gobierno, y sin que éste se opusiera a su trámite.

2. VIGENCIA Y APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 19.3 DE LA LEY 44/1981, DE 26 DE DICIEMBRE, DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 1982

El artículo 19.3 de la Ley 44/1981 establece:

«Durante el ejercicio de 1982 el Gobierno queda obligado a no tomar y a oponerse a toda iniciativa legislativa o administrativa que suponga crecimiento del gasto público presupuestado, cuando no se propongan y se aprueben al mismo tiempo los recursos adicionales necesarios o las reducciones de gasto proporcionales con su debida especificación presupuestaria. Esta medida tendrá aplicación no sólo para los gastos a realizar en mil novecientos ochenta y dos, sino también en cualquier ejercicio futuro, de forma que queda garantizado el no crecimiento del gasto público por nuevas iniciativas no compensadas en sucesivos ejercicios.»

En resumen, puede decirse, que el citado artículo obliga al Gobierno a que durante el ejercicio de 1982:

- a) Se oponga a toda iniciativa que implique aumento de gasto del Presupuesto de 1982, si no se prevén y aprueban recursos adicionales o reducciones en otros conceptos.
- b) Se oponga a toda iniciativa que implique aumento de gastos de futuros ejercicios no compensados.

Varias consideraciones cabe hacer al respecto:

Primera. El artículo 19.3 de la citada Ley carece de vigencia. En efecto, es principio general reconocido en la Constitución, que la Ley de Presupuestos tiene carácter anual, es decir, que su vigencia se extiende sólo a lo largo del año correspondiente y que, en caso de prórroga, ésta sólo afecta a los créditos presupuestarios, sin que pueda entenderse extendida a aquellos preceptos no expresamente prorrogados que tienen una vigencia limitada como es el caso del presente artículo, en cuya redacción literal se expresa que su vigencia queda limitada al ejercicio de 1982.

Segunda. La obligación de oponerse a las iniciativas parlamen-

tarias que impliquen aumento de gastos en ejercicios futuros, sólo es un mandato que obligaría, de estar vigente al Gobierno, y cuyo cumplimiento implicaría el que el Gobierno se opusiera a la tramitación de la proposición de ley correspondiente. Sin embargo, este mandato de la ley no podría nunca vincular al Parlamento por encima de lo establecido en la Constitución que restringe la limitación de la iniciativa parlamentaria *a los créditos o gastos presupuestarios*, que como hemos puesto de manifiesto, se refieren a los créditos del Presupuesto en vigor. Por otra parte, parece de difícil aplicación garantizar el no crecimiento del gasto público y calcular su compensación en ejercicios futuros, toda vez que en ellos no existe todavía un presupuesto de referencia.

3. LA CONFORMIDAD DEL GOBIERNO PARA LA TRAMITACIÓN

3.1. *Significado y efectos*

Entre los sistemas previstos en la legislación comparada, el francés, por ejemplo, prohíbe toda iniciativa parlamentaria en materia financiera que implique aumento del gasto o disminución de ingresos; el italiano sólo obliga a indicar los medios para cubrir los nuevos gastos, mientras que el sistema español y el alemán adoptan una postura intermedia, exigiendo la conformidad del Gobierno para la tramitación de las iniciativas parlamentarias que impliquen aumento de gasto o disminución de ingresos. El único problema relevante a los efectos del presente dictamen se centra en los requisitos y efectos que la conformidad o disconformidad del Gobierno comporta.

Parece claro, en primer lugar, que esta facultad del Gobierno no está limitada por la calificación previa que pueden hacer las Cámaras. Pero ello no quiere decir que las Cámaras no estén obligadas a poner en conocimiento del Gobierno y solicitar la conformidad o disconformidad de éste. Las Cámaras deben poner en conocimiento del Gobierno la iniciativa financiera que, a su juicio, implica aumento de gastos o disminución de ingresos y deben esperar a que tal conformidad se manifieste (incluso de forma tácita), sin perjuicio de que el Gobierno autónomamente pueda apreciar que

una determinada iniciativa no comunicada se encuentra dentro de los límites del artículo 134.6.

En este caso, ni las Cámaras ni el Gobierno pueden actuar discrecionalmente. Las Cámaras deben remitir las iniciativas al Gobierno y éste debe decidir sobre ellas. Esta decisión que puede ser tácita, dado el silencio positivo que establece el Reglamento del Congreso, debe, como ha señalado la doctrina (Cazorla Prieto), *ser expresa y motivada* en el supuesto de disconformidad para la tramitación. No puede decirse, por tanto, que la carga de calificar las iniciativas parlamentarias corresponde sólo al Gobierno. Sólo al Gobierno corresponde dar la conformidad, pero la calificación inicial corresponde a las Cámaras o al Gobierno.

El problema no se plantea en el Congreso en relación con las proposiciones de ley, pues *todas* deben ser remitidas al Gobierno, sí, en cambio, puede plantearse en relación con las enmiendas, pues dada la redacción del artículo 111 del Reglamento del Congreso, si el Gobierno no ha sido consultado, puede manifestarse su disconformidad en cualquier momento del procedimiento, lo cual supone el reconocimiento de la obligación de la Cámara de remitir al Gobierno las enmiendas de la naturaleza indicada.

3.2. *Intervención del Parlamento en caso de disconformidad*

Si el Gobierno niega su conformidad a la iniciativa parlamentaria, negativa que como hemos dicho, ha de ser motivada, cabe preguntarse si la Cámara tiene alguna posibilidad de intervenir modificando lo anterior o ha de aceptar la decisión del Gobierno.

En principio, cabe decir que el tenor literal del precepto constitucional y su fundamento político aboga por la imposibilidad de la tramitación parlamentaria de una iniciativa a la cual el Gobierno no ha prestado su conformidad, toda vez que siguiendo el principio en que se basa la limitación, la iniciativa financiera está atribuida al Gobierno.

No obstante, no puede impedirse a las Cámaras la valoración de la contestación del Gobierno, e incluso una decisión contraria a la disconformidad, si bien cabe decir que las Cámaras deben emplear

esta posibilidad sólo en los casos manifiestamente claros en los que se produzca visiblemente un abuso de la facultad del Gobierno, y, especialmente, en el caso de que la iniciativa rechazada no esté motivada o no afecte al ejercicio presupuestario en curso.

En el supuesto de que las Cámaras decidieran no aceptar la disconformidad del Gobierno, no hay que olvidar que éste puede plantear a las Cámaras un conflicto de competencias o la cuestión de inconstitucionalidad de la Ley que se apruebe incorporando la iniciativa rechazada. El conflicto de competencias, basado en los artículos 59.3 y 73 de la Ley del Tribunal Constitucional, sólo se podría plantear por el Gobierno, que tiene atribución constitucional de negar la conformidad y la cuestión de inconstitucionalidad basada en el artículo 27 de la Ley del Tribunal, sólo podría plantearse una vez aprobada la Ley que incorpora la iniciativa.

CONCLUSIONES

Primera

La limitación de la iniciativa parlamentaria en materia financiera tiene su fundamento en el principio de separación de poderes, pues la iniciativa para determinar la cuantificación económica del programa político corresponde al Gobierno.

Segunda

En el sistema financiero español la limitación de la iniciativa parlamentaria en materia financiera está reconocida en el artículo 134.6 de la Constitución y desarrollada en el Reglamento de las Cámaras.

Tercera

Esta limitación se refiere tanto al presupuesto aprobado como al presupuesto prorrogado, pues la prórroga presupuestaria no modifica los principios generales de limitación de la iniciativa legislativa financiera y, en consecuencia, durante la prórroga, el Gobierno puede remitir proyectos de ley que impliquen aumento de gastos o

disminución de ingresos, y el Parlamento ejercer su iniciativa que necesitará la conformidad del Gobierno para su tramitación.

Cuarta

La prórroga presupuestaria sólo se refiere a los estados de gastos e ingresos del Presupuesto con la misma estructura de servicios, capítulos, conceptos y partidas y la misma cuantía para cada una de ellas que tenía el Presupuesto que se prorroga y, en consecuencia, han de considerarse enmiendas o proposiciones de ley que impliquen aumento de gasto, las que varíen la estructura o la cuantía *específica* de los créditos presupuestarios, incluso si no modifican la cuantía global del estado correspondiente.

Quinta

La iniciativa parlamentaria está limitada, pero sólo en relación con el ejercicio presupuestario correspondiente no precisando, por tanto, la conformidad del Gobierno para la tramitación de las iniciativas parlamentarias que se refieren a ejercicios presupuestarios posteriores.

En la pasada legislatura, existen precedentes sobre este criterio en la tramitación de enmiendas a proyectos de ley.

Este criterio parece, por otra parte, razonable, pues permite el juego de las mayorías en la toma en consideración de la proposición de ley correspondiente.

Sexta

La limitación contenida en el artículo 19.3 de la Ley de Presupuestos para el año 1982 carece de vigencia por no haber sido expresamente prorrogada, toda vez que la prórroga automática sólo afecta a los créditos presupuestarios. Por otra parte, y en todo caso, el mandato contenido en dicha Ley para ejercicios futuros obligaría, de estar vigente, al Gobierno a emitir un criterio negativo en cuanto a la toma en consideración de la proposición de ley correspondiente, pero nunca podría fundar la no tramitación de la iniciativa parlamentaria por encima de lo establecido en el Constitución, que sólo

limita la iniciativa en el supuesto de que el aumento o la disminución afecte al presupuesto en vigor.

Séptima

La negativa del Gobierno a la tramitación debe ser motivada.

Octava

Las Cámaras, a través de la Mesa, pueden no aceptar la negativa del Gobierno, pero esta facultad debe utilizarse sólo excepcionalmente y en los supuestos manifiestamente claros de abuso de la facultad del Gobierno.

Novena

En el supuesto de criterios encontrados entre el Gobierno y las Cámaras, el Gobierno puede plantear un conflicto de competencias o la cuestión de inconstitucionalidad de la Ley, que incorpora la iniciativa parlamentaria. A las Cámaras les basta con aprobar la Ley que incorpora la iniciativa.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

CAZORLA PRIETO: *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por F. Garrido.

GONZÁLEZ GARCÍA: *La Ley del Presupuesto en la Constitución Española de 1978*.

PÉREZ JIMÉNEZ: *Las limitaciones a la iniciativa legislativa financiera en la Constitución Española*.

RECORDER DE CASSO: *El debate parlamentario de los Presupuestos Generales del Estado*.