

LAS CORTES GENERALES ANTE LOS PROYECTOS DE LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO (1)

LUIS MARÍA CAZORLA PRIETO

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO GENERAL.—II. LAS FASES DE LA CONSIDERACIÓN PARLAMENTARIA DE LOS PROYECTOS DE PRESUPUESTOS EN UN ESTADO CONTEMPORÁNEO.—III. FUNCIONES, ELEMENTOS, TÉCNICAS Y PROBLEMAS REGLAMENTARIOS DE LAS CÁMARAS ANTE LOS PROYECTOS DE LEY DE PRESUPUESTOS.—A. *Funciones*.—1. Planteamiento general.—2. Función de explicación e información.—3. Función de control.—B. *Elementos técnicos*. — C. *Problemas reglamentarios*. — 1. Tiempo para los debates.—2. Concepto expansivo del ámbito de los proyectos de Presupuestos.—3. Presupuesto por programas y su tramitación parlamentaria.—4. Fijación de las cuantías globales.—5. Limitación a la iniciativa parlamentaria en materia presupuestaria.—6. Enmiendas que supongan minoración de ingresos.

(1) El presente trabajo toma por base la conferencia pronunciada por el autor en el Instituto de Estudios Fiscales el 1 de octubre de 1984.

I. PLANTEAMIENTO GENERAL

Una de las noticias clásicas en el año político, que inevitablemente se reitera, es la presentación del proyecto de Presupuestos Generales del Estado ante el Congreso de los Diputados (2). El Ministro de Economía y Hacienda acude al Palacio de la Carrera de San Jerónimo, seguido por una camioneta abarrotada de documentos presupuestarios. Ante nutrida presencia de la prensa y con los clics de las máquinas fotográficas a todo ritmo, hace entrega del proyecto y anexos al Presidente del Congreso de los Diputados.

(2) Así, por ejemplo, el diario «ABC» de Madrid, correspondiente al domingo 30 de septiembre de 1984, titulaba su portada «El gran debate del año: Los Presupuestos»; y añadía: «El incremento del déficit público, que se situará en torno a los 1,4 billones de pesetas, es la nota más característica y preocupante de los Presupuestos Generales del Estado, que el Consejo de Ministros tiene previsto aprobar en su reunión extraordinaria de hoy. La diferencia entre los ingresos y gastos de las Administraciones públicas será en 1985 casi 400.000 millones de pesetas más alta que en 1982, año en que el Partido Socialista ganó las elecciones. La presión fiscal sobre el ciudadano medio para financiar el lujo del Estado se hace cada vez más insoportable y está empobreciendo a la sociedad. El debate sobre los Presupuestos se avecina movido en el Congreso porque sólo la reducción del gasto público puede enderezar la economía española. Sobre la cartera de Economía y Hacienda han confluído las tensiones de los otros Ministerios y de las Comunidades Autónomas, en el intento de obtener cada uno las más suculentas partidas del dinero de todos los españoles».

Uno de los actos de más carga simbólica en la vida parlamentaria es el comentado. Tradición histórica, que entre otros ha estudiado SÁINZ DE BUJANDA, rica y preñada de vicisitudes se concentra en este acto (3). Reviste, por otra parte, una gran importancia para el Parlamento contemporáneo.

La forma y los símbolos siempre han tenido mucha significación en todo Parlamento (4). El acto de entrega del proyecto de Presupuestos simboliza la sumisión del ejecutivo al representante del pueblo español, que son las Cortes Generales, una de cuyas funciones más importante es, según el artículo 66.2 de la Constitución, aprobar los Presupuestos Generales del Estado. Hasta tal punto que algunos autores, como ESCRIBANO LÓPEZ, hablan de una función presupuestaria distinta de la función legislativa (5).

(3) Vid. F. SÁINZ DE BUJANDA, *Hacienda y Derecho*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 2.ª edición, 1975, tomo I, págs. 305 y sigs.

(4) Vid. acerca del particular a F. MOHRHOFF, *Trattato di Diritto e procedura parlamentare*, Giovanni Berdi editore, Roma, 1948, págs. 8 y sigs.

(5) Como señala F. ESCRIBANO LÓPEZ, *Presupuesto del Estado y Constitución*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, pág. 286: «Defendimos la calificación diferenciadora de la función legislativa en relación con las Cámaras que tenían atribuidas la competencia exclusiva del acto de aprobación, enucleando en perfiles bien precisos la función de aprobación de los Presupuestos. Función propia, específica y exclusiva y, por tanto, indelegable e insustituible». Para más detalle al respecto vid. págs. 250 y sigs. de este mismo libro.

Sin embargo, no podemos olvidar que el Diputado señor PÉREZ ROYO, probablemente impulsado por la ley del péndulo provocada por la inclusión del nuevo régimen de clases pasivas en el proyecto de ley de Presupuestos para 1985, señaló, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 1984, II legislatura, núm. 168, sesión plenaria número 168, celebrada el martes 27 de noviembre de 1984, pág. 7.635: «La Ley de Presupuestos del Estado es ciertamente una ley que tiene la forma de tal, pero cuando las Cortes la Ley de Presupuestos ejercen, y en esto está de acuerdo la doctrina y también la Constitución, una competencia distinta de la competencia normal legislativa. El Presupuesto es la expresión cifrada de la previsión de ingresos resultante de la aplicación de las normas fiscales en el año presupuestario en cuestión y, al mismo tiempo, el montante máximo de las obligaciones a contraer por el Estado durante el ejercicio presupuestario de que se trate.

La Ley de Presupuestos, lógicamente, debe tener como precedente una legislación sustantiva en materia de personal, de servicios públicos, de clases pasivas, etc., correspondiendo a dicha Ley de Presupuestos, única y exclusivamente, cifrar las consecuencias que, en orden a la contratación de obliga-

Y con la entrega del proyecto de Presupuestos comienza una de las etapas más cansadas y movidas de la vida parlamentaria de cada año.

II. LAS FASES DE LA CONSIDERACIÓN PARLAMENTARIA DE LOS PROYECTOS DE PRESUPUESTOS EN UN ESTADO CONTEMPORÁNEO

Conviene advertir de antemano que no se van a estudiar los distintos hitos procedimentales que sigue el proyecto de Presupuestos Generales del Estado hasta convertirse en ley (6). Nos limitamos a consideraciones generales acerca de los grandes núcleos en torno a los cuales se sustancia el debate presupuestario.

No es momento de entrar en el análisis de los rasgos del llamado Estado contemporáneo (7). Sin embargo, a efectos de ambientación general hay que aludir, de la mano del capítulo IV de la conocida obra de O'CONNOR, *The fiscal crisis of the State* (8), al enorme incremento del gasto público de los Estados de sistema capitalista en las últimas décadas; durante los últimos cincuenta años los gastos gubernamentales en programas civiles o militares han crecido absolutamente en relación al producto nacional bruto en los países de capita-

ciones por parte del Estado y a su cumplimiento, se deriven de la aplicación de dicha legislación sustantiva. Pues bien, eso es exactamente lo que no se hace en esta Ley de Presupuestos y en concreto en un renglón fundamental de los gastos de la Administración, como es el referido a las clases pasivas.

En este proyecto de ley ya hemos visto que se deroga el principio fundamental de la especialidad cualitativa del Presupuesto, un principio sin el cual no se puede hablar de que exista disciplina presupuestaria, y hemos visto que estos Presupuestos convierten ese principio de especialidad en una norma de carácter dispositivo».

(6) Para el enfoque procedimental puede verse recientemente a E. RECODER DE CASSO, *Iniciativa legislativa presupuestaria*, Presupuesto y Gasto Público, núm. 18, 1983, págs. 151 y sigs.

(7) Para más detalle puede consultarse nuestro libro *Poder tributario y Estado contemporáneo*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, págs. 21 y siguientes.

(8) J. O'CONNOR, *The fiscal crisis of the State*, St. Martin's Press, New York, 1973, págs. 97 y sigs. Para noticias generales acerca de las teorías de la crisis fiscal vid. R. CALLE SÁIZ, *Hacienda Pública y crisis económica*, Ediciones ICE, Madrid, 1984.

lismo avanzado. Esto ha traído consigo el déficit presupuestario, uno de los problemas a que todo Gobierno hoy se enfrenta y de cuya importancia nos da idea FERNÁNDEZ CAINZOS (9). RODRÍGUEZ BEREJO ha indicado como factores específicos españoles en este punto: una estructura inadecuada del sector público, caracterizada por la ineficacia, la mala asignación de los recursos y el despilfarro, de los que son llamativos, entre otros, la deficiente estructura de la Seguridad Social y la permanente política de nacionalización y socialización de pérdidas; y, segundo, la auténtica bancarrota en la que se encuentran las Haciendas municipales (10).

(9) J.J. FERNÁNDEZ CAINZOS, estudio preliminar al libro *La economía del déficit público*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, págs. 9 y sigs. En particular, en la pág. 9 se puede leer: «En nuestro días, el déficit presupuestario de las Administraciones públicas se ha erigido, por su dimensión cuantitativa y cualitativa, en foco de atención prioritaria de Gobiernos y políticos, especialistas financieros, fuerzas económicas y público en general. La incapacidad persistente de los sistemas tributarios para hacer frente a un gasto público creciente y diversificado, se ha convertido en un asunto de la mayor relevancia económica, símbolo de la precariedad financiera del Estado y objeto de debates, tanto para la comunidad científica como para el hombre de la calle y la prensa diaria. Por añadidura, una elevada presión impositiva —con respecto a lo que se considera una «presión fiscal tolerable»—, así como la denuncia de numerosos fallos en la provisión presupuestaria de bienes sociales propician, máxime en una fase recesiva de la economía, un clima de contestación que ha desembocado, en ocasiones, en la revuelta fiscal abierta o, más comúnmente, en una ampliación de las escapatorias legales y una generalización de la evasión tributaria. En este sentido, podría confirmarse la aproximación al llamado «punto de no retorno», sugerido por ARTHUR LAFFER con su renombrada curva.

Semejante situación de déficit crónico y resistencia fiscal, además de enturbiar las posibilidades de la política económica para reaccionar ante una crisis duradera de múltiples desequilibrios, arrastra, según unos, una grave irresponsabilidad económica y financiera por parte de Gobiernos y Administraciones públicas, impulsando, según otros, la crisis fiscal del Estado».

Un estudio reciente del déficit de los distintos componentes del sector público puede verse en R. EISNER y P.J. PIEPER, *A new view of the federal debt and budget deficits*, *The American Economic Review*, marzo 1984, págs. 11 y siguientes.

(10) A. RODRÍGUEZ BEREJO, *El sector público: su déficit sistemático*, Presupuesto y Gasto Público, número 3, pág. 151.

Para más detalle, particularmente de cifras, vid. J.I. MOLINA BAQUERO, *La crisis fiscal del Estado español (1976-1983). Un análisis de la demanda social del gasto público*, tema presentado en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Autónoma de Madrid, dirigida por G. RODRÍGUEZ CABRERO,

En este entorno el Presupuesto reviste cada vez más importancia, tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo. Documento en virtud del cual se aprueba anualmente el gasto público —«Los Presupuestos Generales del Estado»—, según el artículo 48 de la Ley General Presupuestaria —constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, puede reconocer el Estado y sus Organismos autónomos y de los derechos que se prevén liquidar durante el correspondiente ejercicio—, su aumento constante le ha convertido en elemento de primera magnitud en la política económica de un país. Como señala AMSELEK: «De simple instrumento contable al servicio de la gestión del dinero público, la previsión presupuestaria ha llegado a ser un instrumento complejo de racionalización de la vida nacional al servicio de los objetivos económicos y sociales del Gobierno» (11). Por otra parte, dado el papel económico que desempeña en la actualidad el que llamamos Estado contemporáneo, el Presupuesto se convierte en el escenario donde se producen los enfrentamientos entre los distintos interesados para el reparto de los beneficios o aportaciones económicas, que el Estado es autorizado anualmente a realizar por medio de la aprobación parlamentaria, que la Ley de Presupuestos contiene (12). Las Cámaras se transforman así en un campo de enfrentamiento de intereses, cuyos protagonistas son los distintos Grupos Parlamentarios y el cauce formal para llevarlo a cabo es el de las enmiendas en sus diferentes variantes. No hemos de olvidar, sin embargo, que en la institución parlamentaria se desarrolla una de las fases de este enfrentamiento, que ha tenido manifestaciones —quizá menores dado el carácter más homogéneo del ejecutivo— en la preparación de los Presupuestos (13) y tendrá su continuación en la ejecución. Es interesante en este sentido recoger la siguiente

(11) P. AMSELEK, *Le budget de l'Etat sous la V^e République*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1967, pág. 31.

(12) Para detalle e información acerca del particular, puede verse nuestro libro: *Poder tributario...*, particularmente págs. 44 y sigs.

(13) Esta afirmación no pertenece ya a los arcanos de la ciencia. Recuérdese la portada del diario «ABC» citada en la nota núm. 1; en particular lo siguiente: «Sobre la cartera de Economía y Hacienda han confluído las tensiones de los otros Ministerios y de las Comunidades Autónomas, en el intento de obtener cada uno las más suculentas partidas del dinero de todos los españoles».

información que nos suministra MASPETIOL: «El 20 de junio de 1974, cualquier estación de radio periférica podría haber retransmitido la siguiente información: «veinte minutos antes de la expiración del ultimátum de los productores de alcachofas bretones que amenazaban con desencadenar una enérgica acción directa, el Ministro de Agricultura obtuvo de su colega de Hacienda la disponibilidad de un crédito suplementario de un millón y medio de francos para compensar la degradación del mercado de estos productos» (14).

El desarrollo del debate presupuestario se ajusta a los rasgos que hemos dibujado.

El debate tiene dos fases marcadas: el debate de totalidad y el del articulado. El artículo 135.1 del Reglamento del Congreso establece que: «En el estudio y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado se aplicará el procedimiento legislativo común, salvo lo dispuesto en la presente sección.» El artículo 148.2 del Reglamento del Senado dice a su vez que: «En el estudio y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado se seguirá el procedimiento legislativo ordinario, salvo lo dispuesto en este capítulo.» En el procedimiento común, artículos 110 y siguientes del Reglamento del Congreso, nos encontramos con el debate de totalidad de mediar enmiendas de esta naturaleza (15). Este debate

(14) R. MASPETIOL, *Genèse et déclin de l'Etat*, Sirey, París, 1976, páginas 21 y 22.

(15) Tenía razón J.L. GARCÍA GARCÍA, *La elaboración, enmienda y aprobación de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas*, en II Jornadas sobre aspectos presupuestarios y financieros de las Comunidades Autónomas, Comunidad Autónoma de Canarias e Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984, pág. 27, cuando afirmaba con respecto al Reglamento del Congreso de los Diputados de 1977, ya derogado: «Llama también la atención que el debate de las enmiendas a la totalidad, únicas en las que se plantea la discusión sobre la política general del Gobierno, tendrá lugar, según el Reglamento del Congreso, en el seno de la Comisión antes que en el Pleno. Ello resulta ilógico ya que es el debate de mayor trascendencia política, en el que debieran participar todos los miembros de la Cámara y, además, en caso de prosperar alguna enmienda de esta clase, podría provocarse la devolución inmediata al Gobierno sin la demora y desgaste que suponen los trámites de fase previa a la Comisión, debate en el seno de la misma y ratificación por el Pleno».

parece en todo caso necesario en la tramitación de los proyectos de Presupuestos Generales del Estado, ya que, de conformidad con el artículo 134.1 del Reglamento, «en dicho debate quedarán fijadas las cuantías globales de los estados de los Presupuestos». Por otro lado, de conformidad con el artículo 150.1 del Reglamento del Senado: «El debate del Presupuesto abarcará el examen del articulado y del estado de autorización de gastos, sin perjuicio del estudio de otros documentos que, de acuerdo con la Ley General Presupuestaria, deban acompañar a aquél.»

El de totalidad del proyecto de Presupuestos Generales del Estado debe ser el gran debate acerca de las magnitudes fundamentales de la economía nacional y la situación económica del país, con valoración de la gestión que el Gobierno desarrolla en este punto. No es este el momento de entrar en consideraciones jurídico-políticas acerca del sentido de tal debate. Se hará después. Ahora sólo se trata de deslindar las dos grandes fases del debate presupuestario.

Rebasado el debate de totalidad, que responde al momento de la política económica general, entra en escena lo que se llamó antes, quizá de un modo exagerado, lucha por el reparto de los beneficios económicos, por acción o abstención, de la actividad del Estado. La traducción de lo cual al trámite parlamentario se produce a través de las enmiendas al articulado, cuyos actores son los distintos Grupos Parlamentarios de las Cámaras. Recordemos que, en consonancia con el artículo 110.4 del Reglamento del Congreso, «las enmiendas al articulado podrán ser de supresión, modificación o adición».

Con estas palabras hemos pretendido deslindar las dos etapas del camino parlamentario que tiene que recorrer el proyecto de Presupuestos Generales del Estado. Sin embargo conviene señalar que los contornos de estas dos fases, que se diferencian con claridad desde un punto de vista teórico, se difuminan en la práctica. A pesar de lo cual es aceptable la decantación a título general y sin perjuicio de excepciones particulares.

III. FUNCIONES, NECESIDADES TÉCNICAS Y PROBLEMAS REGLAMENTARIOS DE LAS CÁMARAS ANTE LOS PROYECTOS DE LEY DE PRESUPUESTOS

A. *Funciones*

1. *Planteamiento general.* De conformidad con el artículo 66.2 de la Constitución, «las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución». De una primera lectura del precepto se podría deducir que las Cámaras desarrollan la función de aprobación de los Presupuestos. Y, en efecto, así es. Pero para desarrollar la función final de la aprobación del proyecto de Presupuestos, las Cámaras ponen en marcha también otros cometidos, que con el tiempo cobran singular importancia.

Sabido es que uno de los rasgos que más caracterizan a los Parlamentos contemporáneos es la aparición de los Grupos Parlamentarios (16) como auténticos actores del proceso político. Como

(16) Como señala L. LIBERTINI, *¿Qué Parlamento?*, Plaza Janés, Barcelona, 1980, págs. 16 y 17: «En un proceso crítico al funcionamiento del Parlamento, la gran acusada es, sin más, la Cámara. Los diarios nos han dado a menudo imágenes del gran hemiciclo totalmente vacío, mientras un Diputado le habla al viento y un aburrido subsecretario, sentado en el banco del Gobierno, hojea sus papeles y no finge ni siquiera escuchar. Y la opinión pública se ha indignado más de una vez a causa de ello. De aquí la difundida idea de que los Diputados no trabajan jamás, de que el absentismo que sufre Italia en todos los sectores tiene su última raíz en la máxima asamblea política. En realidad, la Cámara está vacía tan a menudo porque su función, en su máxima parte, está superada. Su papel dominante se basa en la presunción de que todo Diputado es un sujeto político autónomo; que no existe un sistema de partidos; que las mayorías sobre las providencias se forman y deshacen en dicha sede; que cada Diputado está en condiciones de valorar exhaustivamente la naturaleza técnica y política de cada providencia.

Pero tal presunción es hoy precisamente una ficción en todas sus partes. Porque hoy existe un problema de partidos profundamente enraizado en el país, en torno al cual se mueve la organización de la sociedad y del Estado. A este sistema se refieren, sin excepciones, todos los parlamentarios, y ello propone vínculos obvios de disciplina y determina un vasto campo a la discusión de todas las providencias. En efecto, esta última va precedida por debates populares, por decisiones democráticas de los partidos, por la con-

recordó el Rey en su discurso pronunciado el día 6 de diciembre de 1984, los Grupos Parlamentarios constituyen la piedra angular de todo el edificio parlamentario y en su contestación el Presidente de la Cámara, señor Peces-Barba Martínez, aludió a aquellos como «los motores de las iniciativas y del trabajo y a los que es necesario prestar todo el apoyo institucional (17). En España esta afirmación cobra caracteres notables, como queda patente en los Reglamentos del Congreso y del Senado, ambos de 1982. Fruto de lo cual se ha pasado de un parlamentarismo cuyo protagonismo era el individuo a otro en el que tal es el Grupo. Esto trae como fruto, además de otros, aunque no sólo por esta razón, que el resultado de las votaciones está ya predeterminado en la mayoría de las ocasiones. Lo cual, por otra parte, se acentúa por la conexión que existe con el partido político sobre el que se sustenta el Grupo y con el Gobierno que se apoya en ambos. Como consecuencia de ello, el desenlace de la votación es conocido previamente al resultado de una votación.

Pero aún hay más; las disciplina de partido y de grupo imponen o al menos mediatizan el criterio individual de los parlamentarios (18). La decisión, el sentido del voto, viene con alguna frecuencia orientado desde arriba —instancias rectoras del Grupo Parlamentario— e incluso desde fuera de las Cámaras: desde el partido o desde el Gobierno.

frontación con los sindicatos, por el debate en los mismos Grupos Parlamentarios. Las mayorías sobre cada una de las providencias se hallan, en líneas generales, vinculadas necesariamente a los acuerdos generales entre los partidos».

Este fenómeno ya es apreciado en el parlamentarismo de la II República española por J. MARICHAL, *La tradición oratoria parlamentaria*, Obras completas de M. Azaña, tomo II, Editorial Oasis, México, 1966, pág. XII.

(17) A este respecto vid., entre otros, a M. RAMÍREZ, *Teoría y práctica del Grupo Parlamentario*, Revista de Estudios Políticos, núm. 11, 1979, págs. 5 a 36, A. TORRES DEL MORAL, *Los Grupos Parlamentarios*, Revista de Derecho Político, núm. 9, primavera de 1981, págs. 21 a 66, y S. ANTONELLI, *I Gruppi parlamentari*, Editrice la Ginestra, Florencia, 1979.

(18) Véase reflejo de esto en las siguientes palabras del Diputado señor CARRILLO SOLARES, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 1984, II legislatura, sesión plenaria 171, celebrada el viernes 30 de noviembre de 1984, pág. 7.801: «Señorías, la ausencia forzosa de mis compañeros de escaño me obliga a intervenir por pura disciplina de partido sobre un tema para el cual no estaba preparado. Espero que ello despertará la comprensión y la receptividad de los compañeros parlamentarios de la Ponencia».

Advertir esta realidad no debe ser motivo para rasgarse las vestiduras y menos para aventar la inutilidad de la institución parlamentaria. Es hora, en nuestra opinión, de que se abandone la remanida expresión de «crisis de la institución parlamentaria», que tanto tufillo tiene de desfundamiento, inútil y sin sentido en favor de la de falta de adaptación a aquélla a una realidad que ha cambiado sustancialmente en los últimos años (19); su esencia y virtualidad permanece, lo que varía o ha de variar es lo circunstancial: los instrumentos parlamentarios y las relaciones entre las distintas funciones parlamentarias, pero sin que las Cámaras pierdan su papel medular dentro del sistema político.

Pero si las decisiones presupuestarias están predeterminadas, incluso desde fuera del Congreso y del Senado, ¿qué cometidos desarrollan en verdad, además de la de aprobación, estas instituciones con relación a los proyectos de Presupuestos del Estado? La respuesta debe ser contundente: se desarrollan los cometidos sustanciales de explicación e información a los ciudadanos y de control por parte de las fuerzas políticas que no forman parte de la mayoría de lo que ésta ha realizado en el ejercicio económico anterior y, sobre todo, pretende realizar en el siguiente (20).

Vayamos por partes. Ocupémonos de la información y explicación, y después del control.

2. *Función de explicación e información.* Como se pone reiteradamente de manifiesto, a título de ejemplo, en la publicación *Les Parlements aujourd'hui* (21), el Parlamento contemporáneo debe convertirse en auténtico foro donde se discutan los grandes problemas de una nación. Los actores políticos se esforzarán en justi-

(19) En este sentido vid. E. S. GRIFFITH, *Congress its contemporary role*, New York University Press, Nueva York, 3.ª edición, 1968, pág. 224.

(20) Como señaló R. DOUYÈRE, vicepresidente de la Asamblea Nacional Francesa, en su informe «Parlamento y control del gasto público», presentado en la conferencia europea de Presidentes de Parlamentos, Copenhague, junio, 1984, Conferencia of european speakers, summary rapports and documents, página 18: «Autorizar impuestos y aprobar gastos condujo rápidamente a un control político general, que es la meta última de los procedimientos parlamentarios presupuestarios y financieros».

(21) *Les Parlements aujourd'hui*, Cahiers français, enero-febrero 1976, número 174.

ficar y desentrañar sus posturas políticas, para que, a través de los medios de comunicación social —de ahí su gran importancia en el parlamentarismo actual—, los ciudadanos tengan conocimiento de lo que hacen las distintas representaciones políticas y así puedan formar su juicio político, que tendrán su expresión más álgida en el momento de la votación en las elecciones generales (22).

En el mes de septiembre y primeros días de octubre de 1984 ha tenido lugar un acontecimiento de indudable importancia: la negociación y forma del acuerdo económico-social para 1985 y 1986. Se han sucedido al respecto noticias, parciales e incompletas en algunos momentos dado el carácter reservado de las negociaciones. Como señaló el Gobierno (23) incluso se ha retrasado la presentación del proyecto de Presupuestos para 1985 al Congreso de los Diputados —tendría que haber sido el 30 de septiembre, en consonancia con el artículo 134.3 de la Constitución— por este motivo.

Ante lo cual algunos se preguntarán ¿para qué sirven las Cámaras?: todo se negocia y acuerda fuera de ellas; no hacen más que estampillar lo que se ha decidido al margen; desempeñan un papel meramente formal (24).

Sin perjuicio de la absoluta necesidad para la buena salud parlamentaria de que cuanto más se negocie y acuerde en el seno

(22) Como escribe J.L. PARODI, *Les Parlements aujourd'hui: mythes et réalités, Les Parlements...*, pág. 5: «La modernización de los medios de comunicación ha incitado a menudo a los gobernantes a preferir otros medios de expresión más que el Parlamento: conferencias de prensa, alocuciones televisadas, viajes. Pero la competencia no restringe el alcance de los debates parlamentarios. La acumulación de miles de pequeñas impresiones que, por medio de los líderes de la opinión, acaba por formar la opinión y determinar el comportamiento electoral».

(23) En este sentido vid. la intervención del Ministro de Economía y Hacienda ante el Pleno del Congreso de los Diputados en contestación a la interpelación del Grupo Popular sobre incumplimiento del mandato constitucional respecto a la presentación de los Presupuestos Generales del Estado, que fue defendida por el Sr. HERRERO RODRÍGUEZ DE MIÑÓN.

Para más detalle, véase Diario de Sesiones, Congreso de los Diputados, año 1984, II legislatura, número 155, correspondiente a la sesión celebrada el miércoles 10 de octubre de 1984, pág. 6.982.

(24) El problema comienza a ser tratado con detalle en el terreno doctrinal, cítemos a E. DE MARCO, *La negoziazione legislativa*, Cedam, Padua, 1984.

de las Cámaras, mejor, las opiniones anteriores deben rechazarse de plano. El ciudadano quedaría desinformado y excluido de cualquier participación, por indirecta que sea, en decisiones de tanta trascendencia y que tanto van a repercutir en su vida, si las Cámaras no desempeñaran su cometido de información y explicación. El Congreso y el Senado se convierten así en foros en los que deben airearse los acuerdos, despojarse de lo arcano, propio de procesos de negociación como éste. El ciudadano tiene derecho a que se le informe y se le explique, cada Grupo desde su punto de vista y en defensa de sus pareceres firmes, y ello sólo se puede realizar de manera adecuada, por los legitimados democráticamente a tal efecto y en el ágora principal de la nación, si se lleva a cabo en el Congreso de los Diputados y en el Senado (25).

El debate presupuestario es el momento más adecuado para que los distintos Grupos Parlamentarios y el Gobierno hagan llegar a los ciudadanos su opinión acerca de la situación económica general, lo que han realizado o las contramedidas económicas que se proponen en relación a las gubernamentales, que apoya el Grupo o bloque Parlamentario mayoritario, para mejorar lo que se estima actuación deficiente (26). El debate presupuestario, particularmente en la fase de totalidad, ha de equivaler a un examen de conciencia acerca de la situación económica de la nación; éste es, a menos en parte, su sentido hoy. Sin embargo, ya se encuentran claros antecedentes con

(25) En el preámbulo del Acuerdo Económico y Social firmado en Madrid el 9 de octubre de 1984, se lee lo siguiente: «Los firmantes del Acuerdo, aun siendo obvio, han de manifestar su pleno respeto a la potestad que la Constitución confiere a las Cortes Generales, en aquellas materias de las que se deriven compromisos legislativos». Por otra parte, el Gobierno solicitó con fecha 10 de octubre de 1984, al amparo de lo dispuesto en el artículo 203 del Reglamento del Congreso de los Diputados, la comparecencia, a petición propia, del Ministro de Trabajo y Seguridad Social, a fin de informar ante la Comisión de Política Social y Empleo sobre el contenido del referido acuerdo.

Por otra parte, la Comisión de Política Social y Empleo celebró una sesión el martes 23 de octubre de 1984, para escuchar la información del Ministro de Trabajo y Seguridad Social, señor ALMUNIA AMANN, acerca del contenido del Acuerdo Económico y Social. Vid. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 1984, II legislatura, número 227, págs. 7.119 y siguientes.

(26) En este punto insistió R. DOUYÈRE, «Conférence...», pág. 19.

motivo del proyecto de Presupuesto liberal-decimonónico (27), cuya entidad económica era pequeña en relación a la total de un país, por lo que su incidencia en la marcha económica general tenía que ser forzosamente reducida. Sabemos, por el contrario, la importancia del gasto público y de su instrumento aprobatorio, el Presupuesto, en el Estado contemporáneo. El Presupuesto del Estado es elemento sustancial en la situación económica en el presente. Por su importancia es punto de arranque sólido para un debate general acerca del estado de la economía, en nuestro caso, española.

En suma, al abordarse el debate presupuestario «con luz y taquígrafos», permite que los ciudadanos tengan acceso, anualmente al menos, a la información respecto de la salud económica de España, lo que le permitirá ir formando su juicio que desembocará en el voto en las elecciones generales.

Ahora bien, no podemos olvidar que, como señala PARODI: «El papel de caja de resonancia depende mucho de la actitud de la opo-

(27) Como escribe D. SIERRA SÁNCHEZ, *Las Cortes Generales y el Presupuesto en la Constitución*, Presupuesto y Gasto Público, núm. 6, 1980, pág. 144: «Hay como conclusión de todo lo expuesto un «poso» común desde el siglo XIX hasta nuestros días: la atribución de competencia a los Parlamentos en materia presupuestaria se apoya en la necesidad de someter a la Administración financiera a un control por parte de los administrados, a esta nota hay que añadir el carácter de encauzamiento de la política general a desarrollar por el ejecutivo que adquiere la aprobación del documento presupuestario durante la etapa liberal. Por su parte, el Presupuesto es la pieza clave en la relación entre los poderes activos del sistema liberal; así su discusión servía de base para un debate acerca de la política general a desarrollar por el ejecutivo durante el período siguiente, el Presupuesto era un precioso instrumento de control sobre la actuación del Gobierno.

Un ejemplo histórico de lo que decimos. En el libro *El Senado en los asuntos financieros*, Estudio de Derecho parlamentario comparado por un empleado de la Secretaría de la Alta Cámara, Imprenta y fundición de los hijos de J. A. García, Madrid, 1900, se lee en su página 40: «En España, como en todas las naciones en que la discusión parlamentaria del Presupuesto es integral, las Cámaras pueden tener en su poder en un momento dado la facultad de privar al ejecutivo de todos los resortes de gobierno, arma efícacísima para contener su preponderancia y prevenir su tiranía; además, la revisión integral de los Presupuestos pone de manifiesto periódicamente los excesos, las deficiencias y los abusos en la marcha económica del Estado, teniendo al propio tiempo el Parlamento más asegurada su existencia activa y más reconocida su influencia como Poder político».

sición para provocar debates sobre materias que se estimen importantes, a poner en duda la gestión gubernamental, capaz de suscitar el interés de la opinión... Desde este punto de vista la institución parlamentaria puede ser considerada como la tribuna de la oposición, pues ésta es a la que más a menudo la minoría tiene acceso más fácil» (28).

3. *Función de control.* Hablábamos del control político-económico que ejercen las Cámaras sobre el Gobierno con ocasión del debate presupuestario. Para decir verdad el control no lo protagonizan Gobierno y Parlamento, sus protagonistas son Gobierno y oposición parlamentaria (29); aunque sería sin duda exagerado entender que no hay más control económico que el que procede de la oposición parlamentaria: si bien de tono mucho menor, cierta forma de control, soterrado y no público, puede producirse en las relaciones entre Gobierno y Grupo o Grupos Parlamentarios que lo apoyan; el aparente monolitismo de éstos puede encerrar a veces enfrentamientos y transacciones lógicos, que en materia presupuestaria cobran singular importancia, y que, redundan en una forma de control político-económico, menor si se quiere, pero control parla-

(28) J.L. PARODI, *Les Parlements...*, págs. 5 y 6.

(29) Puede parecer aparentemente opuesta esta afirmación a la del Diputado señor MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 1984, II legislatura, núm. 171, sesión plenaria núm. 171, celebrada el viernes 30 de noviembre de 1984, pág. 7.802: «Nosotros entendemos que este trámite parlamentario es un debate entre los distintos Grupos Parlamentarios de la Cámara. Por tanto, el señor Ministro tomará buena nota, no me cabe duda, y también toma buena nota, porque es su obligación tomarla, el Grupo Parlamentario a quien tengo el honor de representar en este momento».

La contradicción sólo es aparente. El sujeto controlado es el Gobierno que elabora la iniciativa presupuestaria que la Cámara debate y responsable de la ejecución del anterior y de la política económica general. Ahora bien, sentado esto, uno de los protagonistas del debate puede ser el Grupo que apoya al Gobierno, prueba de la buena salud de tal relación. En puridad los actores del debate son los Grupos de la oposición y lo que en el informe presentado en septiembre de 1984 por el Presidente del Bundestag ante la Mesa de dicha Cámara acerca de «la posición del Bundestag en relación con otros órganos e instituciones constitucionales» llama mayoría que gobierna, noción amplia que comprende tanto al Gobierno propiamente dicho como a las fuerzas parlamentarias que lo apoyan.

mentario a la postre, con motivo del debate del proyecto de Presupuestos.

Este hecho sirve para llamar la atención acerca de algo fundamental para la buena marcha de la función parlamentaria de control con motivo del debate anual del proyecto de Presupuestos. La mayoría parlamentaria, en íntima e inmediata relación con el Gobierno, debe comprender y llevar a la práctica, con la amplitud de miras que es atributo imprescindible en los protagonistas de la vida parlamentaria, que el control lo protagoniza principalmente la oposición parlamentaria, que en este supuesto asume en gran parte uno de los cometidos esenciales de las Cámaras con respecto al proyecto de Presupuestos. La mayoría parlamentaria debe colaborar con los órganos rectores de la Cámara con el fin de que la oposición parlamentaria cuente con los medios técnicos, personales y reglamentarios imprescindibles para ejercer su cometido debidamente.

La función de control es la más importante de las Cortes Generales en relación al proyecto de Presupuestos. Aúna a su honda significación histórica su trascendencia actual (30). No se pone en duda que, dada la composición de las Cámaras y los rasgos caracterizadores de nuestro sistema parlamentario, el proyecto va a ser aprobado. Nadie duda que buena parte de las posiciones político-económicas en torno a los proyectos de Presupuestos están prefi-

(30) Como escribe G. ESTEBAN VELASCO, *Sobre las instituciones de la economía y su reforma en dos obras de Galgano*, Revista de Estudios Políticos (nueva época), número 38, marzo-abril, 1984, páginas 186 y 187: «El modelo alternativo se manifiesta ante todo en la expansión del área de la democracia representativa más allá de los límites tradicionales de la democracia liberal: en su extensión desde el sistema político al económico. Galgano describe este proyecto en términos de «primado de la política sobre la economía». No basta el hecho de la dirección estatal del proceso económico. El primado está en que las sedes de decisión sean aquellas instancias de la vida política en las que estén representados y se midan entre sí en confrontación directa todos los intereses sociales (Asambleas electivas: Parlamento y Consejos regionales) y en que las razones de la economía puedan ser coordinadas con las exigencias de la emancipación social y el desarrollo civil. Significa recomponer el gobierno de la economía dentro del gobierno general de la sociedad, de forma que la visión global de los problemas de la sociedad prevalezca sobre toda acción sectorial, aunque se trate de vitales sectores de la vida social cual es el sector de la economía».

gadas de antemano, y poco cambiarán merced al debate y a la posibilidad del convencimiento.

Hay algo de verdad en que, a la vista del incremento del gasto público propio del Estado contemporáneo, «el control del Parlamento no puede ser tan profundo como lo era en el siglo pasado. El examen del Presupuesto con la misma precisión y las mismas reglas bastaría para absorber la actividad parlamentaria por completo. No pueden ser votadas más que las grandes cifras» (31). Ahora bien, y tal como se apuntaba antes, la propia magnitud actual del Presupuesto permite el control directo del factor más importante de la política económica global de un país. Por otro lado, con el propósito de que el control al detalle no se pierda, se ha de dotar a la institución parlamentaria de los medios técnicos, materiales y personales para que pueda desarrollar debidamente su función pormenorizadamente; estos instrumentos son hoy mucho más efectivos y permiten ir más lejos que en épocas pasadas; se trata, en suma y como veremos con más detalle, que el Parlamento los incorpore a su servicio.

Sin embargo, la oposición parlamentaria tiene, a raíz de la discusión presupuestaria, una ocasión destacada para controlar, supervisar la política económica del Gobierno, por un lado, y la gestión presupuestaria, por otro. Debe acentuarse en este terreno la función que las Cortes Generales desarrollan en relación al proyecto de Presupuestos del Estado. La aprobación de éstos entraña formalmente el ejercicio de una función legislativa, en cierto modo singular, no obstante, ya que está cargada en su desarrollo de control político-económico y de información a los ciudadanos. Al abrigo de lo cual surgen en la materia usos parlamentarios interesantes como el de que se sucedan las comparecencias de autoridades ante la Comisión de Presupuestos incluso antes de que se inicien los trabajos la Ponencia, ello en aras a un mayor control y publicidad frente a terceros.

Ahora bien, como se puede leer en una reciente tesis doctoral: «La contrapartida lógica de la inversión de la supremacía que en la

(31) P. DEVOLVÉ y H. LESGUILLONS, *Le contrôle parlementaire sur la politique économique et budgétaire*, Presses Universitaires de France, París, 1984, página 12.

actualidad ostenta el Gobierno, en la materia que estudiamos, debía de ser la acentuación por parte de las Cámaras del control sobre éste. Sin embargo, no ha ocurrido así, las Cámaras han ido relajando su función de control por causas puramente técnicas, como pueden ser la complejidad del Presupuesto; por causas funcionales, como la brevedad de los plazos, limitaciones al derecho de enmienda, etcétera; o por causas políticas, en aquellas Asambleas en que la mayoría parlamentaria ha sido incondicionalmente favorable al Gobierno, con lo que la capacidad de éstas se ha visto sensiblemente disminuida» (32). Si bien estas afirmaciones no son del todo compartibles, tienen la virtud de relacionar la función de control parlamentario del Presupuesto con elementos técnicos y reglamentarios, que se exponen a continuación, con la mirada puesta en el caso español.

Tanto los elementos técnicos como los mecanismos reglamentarios son imprescindibles para que si se logra lo que TUCCARI (33) llama transferencia de la función de dirección —«indirizzo»— económica del Gobierno al Parlamento, éste la ejerza de modo activo y eficaz y en todo caso favorecen dicha transferencia, ya que es muy difíciles que pueda llevarse a la práctica en su ausencia.

B. *Elementos técnicos.* En Europa se comienza a poner en relación la llamada crisis de la institución parlamentaria con la insuficiencia de medios materiales del Parlamento a lo largo de la década de los cincuenta. En Francia tuvo su reflejo en la conocida obra de CHANDERNAGOR, *Un Parlement, pourquoi faire?* Sin entrar en detalles, este autor exponía en 1967 la absoluta indigencia de medios materiales de los Parlamentos contemporáneos, particularmente en comparación con el ejecutivo. Esto se hacía más palpable en terrenos de gran tecnicismo y en los que el Gobierno parte de una posición de supremacía, como es el presupuestario (34).

Merced a esta corriente de pensamiento y a la progresiva trans-

(32) D. M.^a RUFÍAN LIZANA, *El poder reglamentario en materia presupuestaria*, Universidad de Granada, Facultad de Derecho, 1984, pág. 8.

(33) E. TUCCARI, *Il controllo del Parlamento sull'attività economica pubblica*, Giuffrè, Milán, 1973, pág. 68.

(34) Vid. A. CHANDERNAGOR, *Un Parlement, pourquoi faire?*, Gallimard, París, 1967.

formación de los Parlamentos europeo-occidentales de «Parlamentos de palabra» a «Parlamentos de papeles y documentos» (35) o, al menos, de «palabra y documentos», aquéllos se han ido dotando de medios personales y técnicos que les sitúan en una posición aceptable para ejercer sus funciones cerca de los proyectos de Presupuestos (36). Los casos de Francia, Italia y la República Federal de Alemania son ilustrativos en este sentido.

Desde un punto de vista de medios y por razones históricas que no es el caso exponer aquí, las Cortes Generales estaban y siguen estando en buena parte ancladas en el «parlamentarismo de palabra» del siglo pasado (37). Puede afirmarse sin ningún tipo de arre-

(35) Reflejo de este cambio es la importancia de la documentación en el seno de las Cámaras. Así se puso de manifiesto en el Symposium internacional celebrado en Ginebra del 4 al 6 de noviembre de 1965, organizado por el Centro Internacional de Documentación Parlamentaria, particularmente páginas 106 y sigs. del núm. 1 de la serie «Rapports et Documents» de la Unión Interparlamentaria. Desde un punto de vista organizativo se manifiesta en el crecimiento dentro de las Secretarías Generales de las Cámaras de las Direcciones de Estudios y Documentación, como se ha puesto en evidencia en el informe presentado por M. BORGNIET a la Asociación de Secretarías Generales de Parlamentos celebrada en Ginebra en septiembre de 1984.

(36) Como indica L. LIBERTINI, *¿Qué...?*, págs. 32 y 33: «Lo que necesita la Cámara es sólo una mínima estructura que esté en condiciones de solicitar y recibir tal flujo de informaciones, y estas estructuras, en gran parte, pueden derivar de una recualificación y de una nueva orientación del aparato existente».

(37) Cobran especial importancia las afirmaciones de G. PECES-BARBA MARTÍNEZ al respecto realizadas en 1981. Vid. «El papel del Parlamento en la democracia española», en *Parlamento y democracia*, Fundación Pablo Iglesias, Madrid, 1982, páginas 16 y siguientes. Así, página 16, entiende el precitado: «En tercer lugar señalaría lo que podríamos llamar la progresiva complicación técnica de las decisiones y la compicación en el proceso de formación de las decisiones parlamentarias. Por ejemplo, en cuanto a uno de los temas claves que competen al Parlamento, el control del Ejecutivo, hay que reconocer en general, y por supuesto esto es aplicable a España, la debilidad de las apoyaturas técnicas de los Parlamentos en comparación con el Ejecutivo».

J. SOLÉ TURA, «Democracia y eficacia en las Cortes españolas de la transición», en el citado libro, página 98, expresa contundentemente: «El Parlamento como órgano de control, está también enormemente limitado o mermado en su eficacia. Por varias razones: una, por la carencia de medios materiales. Antes, RICHARD habló de la carencia de capacidad de información que tienen los Diputados en Francia. Sin embargo, los Diputados en Francia son unos seres superdotados en comparación con nosotros. Aquí no tenemos

bol que hasta no hace mucho el mero espacio físico necesario para depositar la documentación presupuestaria remitida por el Gobierno constituía un problema.

Tras estudios preparatorios previos, las Cortes Generales abordan decididamente el problema a partir de 1982. Se pueden destacar los siguientes pasos dados en la dotación de medios materiales y personales a los señores parlamentarios, con la atención fijada en el terreno presupuestario:

1. Creación del servicio económico-financiero dentro de los servicios administrativos de la Comisión de Presupuestos del

prácticamente ninguna capacidad de información. No existe ninguna infraestructura ni ninguna superestructura en el Parlamento que nos permita estar informados de lo que ocurre en el país, como no sea la lectura cotidiana de la prensa y lo que nos puede llegar a través de los propios partidos políticos, que también tienen, como sabemos, sus grandes problemas de información.

En el Congreso de los Diputados seguimos funcionando, no diré que con los medios del período franquista, pero casi casi. Creo que ahora hay una computadora, ¡pero que no la utilizamos los Diputados! O sea que, en cuanto a medios materiales, no tenemos prácticamente nada. Eso es un aspecto importante, porque la capacidad misma de control que podamos tener, por ejemplo, en las Comisiones, y no digamos ya en las Comisiones de encuesta, dependen fundamentalmente de la buena voluntad del Gobierno o de la Administración, o de los enchufes que cada partido tenga en la propia Administración; es decir, de la capacidad de obtener información, que siempre será parcial, evidentemente, pero nunca tenemos una información global de una manera autónoma. Y esto es algo que repercute tremendamente en nuestra propia capacidad de control. Pero es evidente que, después, esa capacidad de control viene mediatizada además por las propias estructuras internas, es decir, reglamentarias y constitucionales, de la función de control».

Por su parte A. Guerra González, «El Parlamento, instrumento fundamental para la construcción de una sociedad libre e igualitaria», libro citado, página 168, señala: «Hay que dotar de medios al Parlamento y a los parlamentarios y evitar a toda costa un juego peligrosísimo, concidente objetivamente con lo que los sectores más conservadores pretenden, que consiste en intentar despojar de medios, por un purismo no ya erróneo, sino mal intencionado, a los parlamentarios y al Parlamento».

G. CARCASSONNE, «La résistance de l'Assemblée Nationale a l'abaissement de son rôle», en *La Constitution de la Cinquième République*, número 4-5, agosto-octubre, 1984, páginas 910 y siguientes, ha puesto de manifiesto recientemente la relación entre la fuerza de un Parlamento y la Administración parlamentaria a su servicio.

- Congreso, para desarrollar tareas de asistencia y asesoramiento económico-financiero en materia presupuestaria (38).
2. Incorporación de funcionarios parlamentarios con titulación de economistas, a fin de superar las lagunas existentes en el asesoramiento puramente económico (39).
 3. Puesta en marcha del plan de informatización de las Cortes Generales, en el que se han tenido en cuenta las necesidades de información y asistencia de los señores Diputados y Senadores en el terreno presupuestario (40).
 4. Puesta en funcionamiento en la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General del Congreso de los Diputados de una unidad de documentación económica y presupuestaria, atendida por personal especializado en la materia. Su finalidad: suministrar información permanente, mediante el boletín de información semanal, sección documentación económica, en materias económicas y presupuestarias; así como toda aquella que sea precisa con relación

(38) Así, el artículo octavo de las normas de la Mesa del Congreso de los Diputados sobre organización de la Secretaría General del Congreso de los Diputados de 29 de noviembre de 1982, Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, II legislatura, correspondiente al 3 de diciembre de 1982, número 1-I, pág. 3, establece: «Se crea en la Comisión de Presupuestos de la Cámara, en cumplimiento de lo establecido en el art. 60.2 del Reglamento, y bajo la dependencia inmediata del Letrado Jefe de la Secretaría de la Comisión el Servicio de Asesoramiento Económico-Financiero».

(39) En ejecución del acuerdo adoptado por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado y al amparo del artículo 8 del Estatuto del Personal de las Cortes Generales, se convocó oposición para proveer ocho plazas de Asesores Facultativos de las siguientes especialidades: dos ingenieros, dos economistas, de medios de comunicación social y dos especialistas de informática. Vid. Boletín Oficial del Estado, núm. 146, de 19 de junio de 1984, páginas 17.953 a 17.959.

(40) Las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, en su sesión conjunta del día 7 de septiembre de 1984, aprobaron el pliego de cláusulas particulares y prescripciones técnicas para el suministro de equipos y sistemas para el tratamiento de la información con destino a las Cortes Generales. Vid. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, II legislatura, Serie E, 18 de septiembre de 1984, núm. 65, y Boletín Oficial del Estado, núm. 230, 25 de septiembre de 1984, pág. 27.949.

específicamente a los proyectos de Presupuestos Generales del Estado.

5. Elaboración por parte de la Dirección de Estudios y Documentación de la Sentencia General de la Cámara de documentación relacionada con los proyectos de Presupuestos y al margen y además de la que de por sí remite el Gobierno.

Ahora bien, éstos no son más que los primeros pasos en el camino de dotar a las Cámaras de los medios personales y materiales imprescindibles para realizar adecuadamente sus funciones en relación con los proyectos de Presupuestos Generales del Estado. Queda una enorme tarea por delante.

C. *Problemas reglamentarios*

1. *Tiempo para los debates.* Una de las razones que se arguyen para hablar de las limitaciones a la acción parlamentaria en materia de Presupuestos es la temporal: el escaso tiempo con que se cuenta en las Cámaras para debatirlos.

Ahora bien, es justo reconocer que, como ha señalado recientemente RECODER DE CASSO, «en ningún otro país dispone el Parlamento de plazos más amplios para el debate presupuestario. Sin ir más lejos, en Inglaterra le dedican veintiséis días, y en Francia, cuarenta, o sea, menos tiempo que en nuestro sistema» (41). Conviene recordar que, a tenor del artículo 134.3 de la Constitución, «el Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior».

El problema reside más bien en el ámbito parlamentario, en el de las relaciones Congreso-Senado (42). Nuestro sistema parlamentario no es fácil de definir unitariamente desde un punto de vista de las funciones legislativas de una y otra institución (43). Mas las dos

(41) E. RECODER DE CASSO, *Iniciativa...*, pág. 152.

(42) Con carácter general acerca de las limitaciones temporales con las que ha de actuar el Senado en materia legislativa vid. P. GARCÍA ESCUDERO y B. PENDÁS GARCÍA, *El Senado en el sistema constitucional español: realidades y perspectivas*, Revista de las Cortes Generales, núm. 2, págs. 56 y sigs.

(43) Como señala R. CHUECA RODRÍGUEZ, *Teoría y práctica del bicameralismo en la Constitución española*, Revista Española de Derecho Constitucio-

Cámaras gozan de iguales competencias en materia presupuestaria, a diferencia de otros bicameralismos en los que la Cámara Alta cede en este campo en favor de la Baja (44).

Ante lo cual, el reparto del tiempo con el que cuentan las dos Cámaras para el debate presupuestario ha de ser equitativo. No debe forzarse al Senado a que su papel sea de mero acompañante en este punto por escasez de tiempo y debe reservarse el necesario para que la Cámara Alta desempeñe dignamente su cometido en el debate presupuestario anual (45).

1. *Concepto expansivo del ámbito de los proyectos de Presupuestos.* Peligroso para las funciones de las Cámaras es la tendencia expansiva del ámbito del proyecto de la ley de Presupuestos Generales del Estado que hoy está en boga. Puede afirmarse que

nal, número 10, enero-abril de 1984, pág. 84: «La valoración de la función legislativa de la segunda Cámara requiere alguna consideración previa. Habida cuenta de la concepción funcional de nuestro bicameralismo el tipo de relación entre Cámaras en lo que a la tarea legislativa se refiere ofrece más de una posibilidad dentro del marco relacional de primacía de la Cámara Baja que refleja nuestro ordenamiento constitucional (artículo 90 de la Constitución española). Cabe un principio de división del trabajo con criterio funcional o por razón de la materia que tiene como efecto más positivo el de la ampliación de la capacidad del subsistema parlamentario para asumir mayor volumen de trabajo legislativo. Cabe también la posibilidad de una mera cooperación y, en tercer lugar, no es imposible el supuesto de contraposición entre Cámaras. Para este tercer supuesto la propia Constitución establece un sistema de solución en favor de la Cámara de representación política, el Congreso de los Diputados (artículo 90.2 de la Constitución española). La ventaja de nuestro bicameralismo estriba en que en un mismo proyecto de ley pueden darse, incluso se han dado, los tres supuestos de alineamiento reflejados. Sin embargo, es no menos necesario insistir en que el juicio sobre el papel de la segunda Cámara en tan trascendental actividad no puede hacerse en términos de una segunda «primera Cámara», sino con arreglo a las exigencias que de sus funciones constitucionales se derivan».

(44) Vid. M. AMELLER, *Parlements*, Presses Universitaires de France, París, 1966, págs. 273 y sigs.

(45) V. QUEROL BELLIDO, *Los Presupuestos Generales del Estado y la Constitución: su prórroga*, Presupuesto y Gasto Público, núm. 2, 1979, págs. 127 y siguientes ha estudiado las prisas indebidas a que puede quedar sometido el Senado por razones de calendario.

da la impresión de que cunde en el seno de ciertos sectores del ejecutivo la sensación de que el referido proyecto es un autobús, un cajón de sastre que pasa una vez al año, y que al abrigo del mare mágnam propio del proyecto presupuestario se pueden incluir en su seno normas que nada tienen que ver con la materia financiera y que deberían ser objeto de una tramitación parlamentaria diferente, no sometida a las circunstancias propias del proyecto presupuestario (46). Las Cámaras deben reaccionar frente a estas tendencias, con el fin de que asunto no claramente encajable en los proyectos de Presupuestos no se incluya y tenga el tratamiento individualizado y paciente que precisa según los casos (47).

(46) En este sentido A. PEDRÓS ABELLÓ, estudio preliminar al libro *El poder financiero del Parlamento*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, página 11, estima: «En razón del ensanchamiento continuado que se ha operado en el documento presupuestario, el grado de control parlamentario se ha visto afectado en el sentido de la reducción en la misma medida que el propio Presupuesto ha visto ensanchada su influencia en el marco de la actividad económico-financiera de las naciones modernas. Ello se ha producido en un doble plano: en el del contenido y en el de la duración del Presupuesto. Del lado del contenido, la magnitud y la complejidad del documento presupuestario lo hacen difícilmente aprehensible, lo que suele plantear un importante conflicto entre la profundidad y la seriedad del control parlamentario y de la rapidez con que el Parlamento debe juzgar los Presupuestos y la ejecución presupuestaria del Gobierno».

(47) En la discusión del proyecto de Presupuestos para 1985 el problema se suscitó en relación a la reforma del régimen de clases pasivas de los funcionarios. Acerca de lo cual el Diputado señor RENE DO MAECHEVARRÍA, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, II legislatura, año 1984, núm. 168, celebrada el martes, 27 de noviembre de 1984, págs. 7.361 y 7.362 afirmó: «Entendemos que una reforma de esta naturaleza en profundidad, que afecta al sistema básico de todo el régimen de los funcionarios públicos, no puede realizarse dentro de la Ley de Presupuestos. Esto constituye una corruptela a la que por desgracia ya nos tiene acostumbrados el Gobierno socialista, la de incluir en el proyecto de ley de Presupuestos cuestiones que son absolutamente ajenas, que no tienen nada que ver con lo que deben ser los Presupuestos: la planificación de la actividad económica del Estado durante un ejercicio económico; llegándose a la paradoja de que por virtud de las disposiciones reglamentarias de la Cámara no se puedan prácticamente discutir ciertas cuestiones, como son las relativas a los impuestos —salvo cuando se solicita un aumento de los mismos, puesto que en caso contrario, como ocurre con la gran mayoría de las enmiendas del Grupo Popular, cuando se pretende su reducción o su congelación ello implica una disminución de ingresos—, que constituyen, como sus SS.SS. saben, el origen mismo de la

No podemos olvidar que la consideración parlamentaria del proyecto de Presupuestos está sometida a limitaciones. En efecto, a diferencia de otras iniciativas, la presupuestaria está constreñida a unas exigencias de tiempo que redundan en las posibilidades de actuación de las Cámaras. De por sí no es mucho tiempo el que cuentan para despachar el billonario Presupuesto, como para que al mismo tiempo se acucie a las Cortes Generales con materias no propiamente presupuestarias. En cualquier caso, siempre será menor, y su estudio más apresurado, el tiempo de deliberación de una materia no estrictamente presupuestaria si se incluye en el proyecto de Presupuestos que si es objeto de un proyecto independiente. Por otra parte, también existen limitaciones especiales en punto a la presentación de enmiendas; aparte de la conformidad gubernamental, hace falta proponer una baja de igual cuantía en la misma sección de que se trate, como más adelante habrá ocasión de examinar.

Por todo ello, aunque la Ley de Presupuestos como ley puede en principio abordar la regulación de cualquier materia, las circunstancias en las que se desenvuelve su tramitación aconsejan limitar su contenido a lo presupuestario o al menos a lo directamente relacionado con ello. Interpretación que cuenta con apoyo en el propio espíritu del artículo 134 de la Constitución. El precepto constitucional alude siempre a los Presupuestos del Estado en sentido estricto, salvo en su apartado 4 que se refiere a la prórroga presupuestaria y el 7 que se ocupa de establecer límites para la creación de tributos. Es decir, la norma constitucional piensa siempre en los Presupuestos en sentido estricto, y, al margen del

institución parlamentaria y, sin embargo, tenemos que perder nuestro tiempo —dentro de lo que cabe— hablando de materias que, como digo, son absolutamente ajenas, como es el régimen retributivo de los funcionarios públicos que acabamos de discutir hace un momento o como ocurre ahora con el sistema de derechos pasivos y de retribuciones de los funcionarios jubilados.

Como digo, esto constituye una corruptela de todo el mecanismo presupuestario al desviar la atención hacia temas que no forman parte del objeto esencial del Presupuesto: la planificación económica del Estado durante un ejercicio económico, y, al mismo tiempo, al contribuir a solapar la discusión de materias que tienen suficiente trascendencia para ser discutidas y votadas por esta Cámara mediante una deliberación sosegada y una discusión pormenorizada a través de una ley especial y distinta de la de Presupuestos».

supuesto de la prórroga, cuando se refiere a la Ley de Presupuestos es para poner límites a una facultad muy conectada con lo presupuestario como es la de crear tributos. De ahí se desprende que el constituyente pensaba en el Presupuesto principalmente como instrumento de aprobar gastos y prever ingresos —artículo 48 de la Ley General Presupuestaria— y que para cuando se dé un paso más —creación de tributos— se establecen límites a tal facultad legislativa. Este criterio de mantener en su ámbito prudencial al instrumento aprobatorio del Presupuesto debe extenderse a otros terrenos, además del tributario.

3. *Presupuesto por programas y su tramitación parlamentaria.* Como señaló la Orden ministerial de 17 de junio de 1983: «Objetivo prioritario de la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 1984 es la reforma del actual proceso presupuestario, básicamente de carácter orgánico o administrativo, orientándolo hacia otra lógica de presupuestación, construida desde los propios objetivos del sector público... De esta forma los Presupuestos Generales del Estado, verdaderos instrumentos de asignación, gestión y control de los recursos públicos, podrán ofrecer a la sociedad española una completa información del gasto...»

En efecto, como señala QUEROL BELLIDO: «Los Presupuestos para 1984 pretenden y suponen la aplicación real de un sistema de presupuestación en función de unos objetivos que se han explicitado en una previa programación. El sistema en dicho año resulta todavía de alcance parcial en cuanto a profundidad y habrá de seguirse y perfeccionarse en los años sucesivos para llegar a un completo y total presupuesto por programas (48). A su vez se lee en la Memoria que acompañó al proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 1985 lo siguiente: «Los Presupuestos Generales del Estado para 1985 han sido discutidos a los diversos niveles del proceso presupuestario, con referencia a una estructura de programas preexistente, cuantificada y definida. Como consecuencia de la transformación de la clasificación por programas de 1984 en una nueva estructura programático-funcional para 1985, con carácter previo al

(48) V. QUEROL BELLIDO, *Hacia un nuevo modelo presupuestario: Los Presupuestos Generales del Estado para 1984*, Presupuesto y Gasto Público, número 18, 1983, pág. 136.

inicio de las tareas de formación del Presupuesto para 1985, éste ha podido ser analizado y discutido con remisión a un documento presupuestario de análoga estructura, lo que supone que los Presupuestos de 1985 han sido los primeros en ser estudiados en términos de programas, ya que la lógica en la secuencia temporal de la implantación de un presupuesto por programas exige que la modificación en la estructura —tarea que, en principio, se alcanzó en los Presupuestos de 1984— preceda a las modificaciones en el proceso de asignación. En este aspecto los Presupuestos de 1985 deben considerarse como una profundización en las opciones que para el futuro incorporaban los Presupuestos de 1984» (49).

Las normas reglamentarias que regulan el procedimiento presupuestario —artículos 133 y siguientes del Reglamento del Congreso y 127 y siguientes del Senado— dibujan un cauce que tiene como punto de arranque el presupuesto orgánico o administrativo, cuyo eje fundamental es la sección, como se deduce con claridad de la simple lectura de tales preceptos.

Como señala MONTEJO VELILLA: «El primero de los problemas que se planteó fue la definición del concepto de sección, dado que la estructura orgánica de los Presupuestos se presentaba articulada en «centros gestores del gasto» y no en secciones, incluyendo aquéllos el Presupuesto de los Organismos autónomos adscritos al Departamento de que se tratara. Se optó por la solución más sencilla, que fue la de considerar a efectos del artículo 133.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados como secciones los centros gestores que se detallaban (50).

Por otra parte, la Mesa de la Cámara acordó, dada la incorporación de los programas, que las enmiendas deberían indicar necesariamente no sólo el crédito a que afectaban dentro de cada sección, sino también el programa o programas en que incidían como requisito de admisibilidad a trámite. Se trataba de una exigencia ineludible, pues, en caso contrario, no se podría identificar el crédito afectado en aquellos casos en que un «centro gestor del gasto» participaba en varios programas.

(49) Memoria que se formula en cumplimiento de lo establecido en el artículo 54 de la Ley General Presupuestaria, págs. 51 y 52.

(50) Vid. S. MONTEJO VELILLA, *Aspectos del debate parlamentario de los Presupuestos para 1984*, Hacienda Pública Española, núm. 85, 1983, pág. 130.

No obstante, y pese a todo, la inadecuación del cuadro reglamentario salta a la vista. Los Reglamentos del Congreso y del Senado acogen el llamado sistema constructivo, en virtud del cual una enmienda que entrañe aumento de gastos no puede admitirse a trámite si, además de los requisitos generales, en la propia enmienda no se propone una baja de igual cuantía en la misma sección a la que aquélla se refiera (51). Esto es aplicable a la clasificación orgánica; ahora bien, en los Presupuestos Generales del Estado para 1984 y 1985 se ha superpuesto a la clasificación orgánica una clasificación de programas vinculantes que, sin embargo, debe adoptarse a la luz de las exigencias reglamentarias a la estructura de secciones. Lo cual supone que una enmienda para proponer el aumento de un crédito en cualquier programa deberá citar el crédito que debe minorarse en éste u otro programa, pero siempre de la misma sección. Esta solución va en contra del verdadero sentido del programa en el marco de la presupuestación.

4. *Fijación de las cuantías globales.* El artículo 134.1 del Reglamento del Congreso establece que en el debate de totalidad quedarán fijadas las cuantías globales de los estados de Presupuestos. Sin embargo, no fue así, el debate de totalidad terminó sin sentar definitivamente la cifra del artículo 1.º que se vio afectada por los debates de Comisión y Pleno. El fundamento de esta interpretación avalada por la Junta de Portavoces se encuentra, a juicio de MONTEJO VELILLA, en las razones (52). La primero de carácter práctico, pues era muy difícil fijar la cifra definitiva del artículo 1.º cuando a lo largo de las comparecencias de autoridades y funcionarios se fueron desvelando errores técnicos. La segunda de tipo institucional, es una prueba más de la incapacidad reglamentaria, pues sentar inamoviblemente la cifra de los estados de gastos e ingresos en el debate de totalidad es tanto como yugular el trámite de Comisión y el de Pleno. Y esto es así, pese al sistema de enmien-

(51) Como señala el apartado 3 del artículo 133 del Reglamento del Congreso de los Diputados: «Las enmiendas al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado que supongan aumento de créditos en algún concepto únicamente podrán ser admitidos a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, proponen una baja de igual cuantía en la sección». En los mismos términos vid. artículo 149.2 del Reglamento del Senado.

(52) S. MONTEJO VELILLA, *Aspectos...*, Hacienda Pública Española, núm. 85, 1983, pág. 133.

das constructivas, pues si en una primera impresión pudiera parecer que aquél impide una variación de los totales, no es así en muchos casos. Por ejemplo, pensemos en aquellos supuestos en que se aprueba un incremento en las transferencias de un Departamento a un ente público con autonomía presupuestaria, y paralelamente se produce la baja correspondiente en la misma sección, en este caso se verían alterados los totales del artículo 1.º y no por la sección de donde proviene la transferencia sino por el total del ente al que afecta. Este mismo camino se ha recorrido con motivo del proyecto de ley de Presupuestos para 1985 (53).

5. *Limitaciones a la iniciativa parlamentaria en materia presupuestaria.* Como señala SERRANO ALBERCA: «Es regla general de los regímenes parlamentarios la limitación de las iniciativas parlamentarias que implique aumento de gasto o disminución de ingresos» (54).

Acerca del alcance constitucional de las limitaciones a la facultad parlamentaria de iniciativa en materia presupuestaria, y en particular en relación al artículo 134.6, se suscitó polémica. En pocas palabras, un sector doctrinal —RECODER DE CASSO y GONZÁLEZ GARCÍA, entre otros (55)— entiendo que la limitación del artículo 134.6 del

(53) Con el fin de matizar las exigencias del artículo 134,1 del Reglamento del Congreso se acudió al mecanismo de los ajustes técnicos. En este sentido señaló el Presidente de la Cámara, señor PECES-BARBA MARTÍNEZ, al término del debate del proyecto de Presupuestos, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 1984, II legislatura, sesión plenaria núm. 174, celebrada el miércoles, 5 de diciembre de 1984, páginas 8.058 y 8.059: «El artículo 1.º quedó fijado en el debate de totalidad, producidos algunos ajustes, ¿consideran los señores portavoces que basta con el ajuste técnico que se produzca por los servicios de la Cámara o creen necesario volver a votar dicho artículo 1.º? (Pausa). No lo consideran necesario. Entonces, se hará el ajuste técnico. (El señor Calero pide la palabra.)

Tiene la palabra el señor Calero.

El señor Calero Rodríguez: Señor Presidente, entendemos que no se votó el artículo 1.º

El señor Presidente: El artículo 1.º se votó en el debate de totalidad y queda fijado de acuerdo con el Reglamento.»

(54) J. M. SERRANO ALBERCA, *La iniciativa legislativa en materia financiera: conflictos entre el Gobierno y el Parlamento*, Presupuesto y Gasto Público, número 15, página 113.

(55) E. RECODER DE CASSO, *El debate parlamentario de los Presupuestos*

texto constitucional no es aplicable al debate del proyecto de ley de Presupuestos. Mientras que otro —PÉREZ JIMÉNEZ— mantiene la postura contraria (56).

El Reglamento del Congreso de los Diputados en su artículo 133.3 proclama que: «Las enmiendas al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado que supongan aumento de créditos en algún concepto únicamente podrán ser admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, proponen una baja de igual cuantía en la misma sección. En iguales términos se pronuncia el artículo 149.2 del Reglamento del Senado (57). De esta manera se ha

Generales del Estado, Revista del Departamento de Derecho Político de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, núm. 4, otoño 1979, y E. GONZÁLEZ GARCÍA, *La Ley de Presupuesto en la Constitución española de 1978*, Presupuesto y Gasto Público, núm. 3, 1979.

(56) P. J. PÉREZ JIMÉNEZ, *Las limitaciones a la iniciativa legislativa financiera en la Constitución española*, Revista de Derecho Político, núm. 9, primavera, 1981.

(57) En la tramitación del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 1985 se produjo un incidente de importancia para el punto tratado.

La Mesa de la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados acordó no admitir a trámite determinadas enmiendas formuladas por el Grupo Socialista que implicaban aumento de gasto sin proponer la baja correspondiente, al amparo del artículo 133.3 del Reglamento del Congreso. El escrito de impugnación del referido Grupo ante la Mesa de la Cámara alegaba, además de otros extremos, la prevalencia de lo que prevé el art. 134.6 de la Constitución, de mayor amplitud, sobre la exigencia reglamentaria. El escrito fue rechazado por la Mesa del Congreso de los Diputados y las enmiendas no fueron admitidas a trámite. Ello pone de manifiesto, una vez más, la contraposición de Reglamento y Constitución en el punto y las dificultades que esto produce.

La Mesa de la Cámara, con apoyo en el espíritu restrictivo que emana del art. 134.3 del Reglamento del Congreso, rechazó también, en rectificación del criterio previo de la Mesa de la Comisión de Presupuestos que las admitió, dos enmiendas que proponían aumento de crédito en una sección sin ofrecer una baja equivalente en el conjunto del proyecto de Presupuestos. Bajo esta decisión bullía el criterio de que, aun en este caso, debía proponerse, al hilo del precepto reglamentario aplicado analógicamente, la baja correspondiente en el conjunto del proyecto de Presupuestos.

El problema se volvió a plantear en el Senado. Se le dió una solución distinta: la de admitir a trámite las enmiendas aunque no se formularan con la correspondiente baja. La Presidencia del Senado dictó «resolución de la Presidencia de la Cámara, de conformidad con el número 5 del artículo 151

zanjado la polémica doctrinal en cuanto que, al menos, existe la limitación que fija la norma reglamentaria. Ahora bien, ¿es necesaria, además de la técnica constructiva, la conformidad del Go-

del Reglamento, resolviendo la controversia suscitada durante la tramitación del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 1985, habida cuenta que diversos Grupos Parlamentarios presentan enmiendas a secciones determinadas del Presupuesto, proponiendo aumento de crédito sin presentar bajas de igual cuantía». Se fundó, entre otros extremos, en: «De los preceptos anteriormente transcritos —artículos 134,5 y 6 de la Constitución y 149 y 151 del Reglamento del Senado— se infiere, en primer lugar, que por un lado el Gobierno, incluso aprobados los Presupuestos Generales del Estado, podrá presentar proyectos de ley que aumenten el gasto público o disminuyan los ingresos y, por otro, que a los Presupuestos del Estado se pueden presentar enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos, pues no otra cosa se deduce de la expresión inicial del apartado 6 del artículo 134 de la Constitución en cuanto dice: «Toda proposición o enmienda que suponga aumento de crédito...».

Ello supone, evidentemente, la posibilidad de que se presenten e inicien su tramitación este tipo de enmiendas, aunque para que ésta continúe, es decir, para que se discutan o incluyan en el dictamen de la Comisión o eleven al Pleno como votos reservados, se exige la conformidad del Gobierno al que el precepto constitucional que estamos estudiando le confiere el derecho de veto en los dos casos que se contemplan, es decir, en el de aumento del gasto público o crédito correspondiente y en el de disminución de los ingresos.

Ahora bien, nos encontramos con el número segundo del artículo 149, de cuyo tenor literal parece desprenderse que para que una enmienda sea admitida a trámite, cuando suponga aumento de crédito ha de proponerse en la misma una baja de igual cuantía en la Sección a la que aquella se refiere.

Entiende la Presidencia que de interpretar el expresado precepto por su tenor literal se violaría lo establecido en el número 6 del artículo 134 de la Constitución, ya que ni siquiera cabría la posibilidad de consultar al Gobierno sobre la conformidad para la tramitación de la misma, por cuanto habría de rechazarse de plano, al igual, por ejemplo, que aquellas enmiendas presentadas fuera de plazo.

Creemos que un precepto reglamentario no puede ir en modo alguno contra lo establecido en la Constitución ni cercenar facultades al Gobierno, pero es más, dicha norma va también en contra de lo establecido en el número 2 del artículo 151 del Reglamento, norma posterior y, por tanto, con poder derogatorio sobre el anterior, incluida en el mismo Capítulo, es decir, en aquel que trata del procedimiento presupuestario y por tanto referido específicamente a éste aunque, por la redacción sea también de aplicación a todo proyecto o proposición de ley. Y va contra lo establecido en el artículo 151.2 porque si la enmienda que implicare aumento del gasto hubiere de ser rechazada de plano, no habría lugar al procedimiento que

bierno para la tramitación de la enmienda? La finalidad de la conformidad del Gobierno es que éste pueda mantener la dirección de la política presupuestaria y la responsabilidad en la gestión y alcance del gasto público. Dicha finalidad se cumple en el caso

contemplan los números 2 y 3 del meritado artículo 151. Pero es más, tal precepto habría de ser tenido por no puesto en cuanto a las enmiendas que supongan aumento de gasto sin la baja correspondiente, por cuanto ninguna enmienda al Presupuesto podría suponer dicho aumento y únicamente sería de aplicar este procedimiento en aquellas que supusieran una disminución de los ingresos.

A mayor abundamiento, una interpretación literal del artículo 149.2 del Reglamento, en el sentido de desvincularlo de la intervención necesaria del Gobierno, en la admisibilidad de las enmiendas a trámite, conduciría inexorablemente a entender el Presupuesto en un sentido originario de puro equilibrio, tesis absolutamente superada largo tiempo ha. En efecto, el Presupuesto no puede entenderse hoy como un mero resumen equilibrado de ingresos y gastos en el que se deba partir «a priori» y llegar al final a una equidistancia total y completa entre los ingresos y los gastos. El Presupuesto es y debe ser hoy el instrumento capital de la política económica y social general del país, cuya definición compete exclusivamente al Gobierno, como ha recordado el Tribunal Constitucional. Sentencias del Tribunal Constitucional 25/1981, de 14 de julio, fundamento 3; 1/1962, de 28 enero, fundamento 1; y 96/1984, de 19 de octubre, fundamento 3.

Tal y no otro es cabalmente el sentido que tiene la expresa atribución constitucional al Gobierno del poder del veto absoluto de las iniciativas parlamentarias de alteración directa o indirecta del Presupuesto. La adición del artículo 154, apartados 5 y 6 de la Constitución no se refiere simplemente a un sentido equilibrador del Presupuesto, sino asignar al Gobierno la misión de definir cual sea ese mismo sentido, bien hacia el equilibrio absoluto, bien hacia el déficit mayor o menor. Concebido el Presupuesto como una definición del gasto público y una mera previsión de ingresos (Cf. artículo 48 de la Ley General Presupuestaria 11/1977, de 4 de enero), será el Gobierno quien, en aras de su política económica y social generales y coincidentes o no con las pretensiones de los respectivos Grupos Parlamentarios de las Cámaras, propondrá a éstas la traducción cuantificada de esa política económica y social, a fin de ser las Cortes Generales las que libremente decidan apoyar o no semejante cuantificación (artículo 134.1 de la Constitución), con el solo obstáculo de la conformidad del Gobierno, en su caso. Porque es el Gobierno y no el Reglamento de la Cámara quien ha de determinar la mayor o menor equidistancia entre ingresos y gastos presupuestarios.

Por ello, y a la vista de lo que antecede, esta Presidencia, interpretando el Reglamento, resuelve:

1.º Que la expresión «admitida a trámite» se refiera a la discusión de las enmiendas en Comisión o en Pleno, por lo que, en cualquier caso, éstas puedan ser presentadas y no deben rechazarse de plano.

presente por medio de la fórmula constructiva a la que tienen que acudir estas enmiendas. Sin embargo, existe un uso interpretativo consolidado —de gran fuerza vinculante en el Derecho Parlamentario— del artículo 133.3 del Reglamento, en virtud del cual se consulta al Gobierno por lo que se admite implícitamente la necesidad de su conformidad; lo cual, en definitiva, redundaría en una autolimitación de las Cámaras en materia presupuestaria.

Como ya es sabido, es cada vez más frecuente que el proyecto de ley de Presupuestos entre a regular materias de lo más variado y que enmiendas que se presenten al respecto, puedan suponer directa o indirectamente, aumento de créditos. ¿Implicaría esto la necesidad de baja y conformidad gubernamental para su tramitación? Distingamos dos tipos de estas enmiendas. Por una parte, aquellas de las que derivaría una incidencia automática sobre un crédito presupuestario, al ser la materia enmendada definidora del concepto presupuestario correspondiente.

por ejemplo, una propuesta de aumento a los funcionarios de una cantidad diferente a la presupuestada. Para estos supuestos habría de aplicar la regla del artículo 134.6 de la Constitución.

Además, existen otras enmiendas que se refieren a materias abordadas en el proyecto de ley de Presupuestos, que no son estrictamente presupuestarias. No parece que tenga sentido aplicar a tal tipo de enmiendas las reglas restrictivas de las enmiendas a la Ley de Presupuestos, sino que procede aplicar la normativa general. El problema cobra especial importancia cuando el proyecto de ley regula instituciones que podrían tener su tratamiento en otro cuerpo legislativo distinto a la Ley de Presupuestos. Al no existir limitación constitucional (la única que tiene el Gobierno es la referida

2.º Que para que esta discusión pueda llevarse a cabo es necesario que desde la comunicación de la enmienda al Gobierno, hayan transcurrido los plazos que en cada caso marca el número 3 del artículo 151 del Reglamento, sin que aquel haya contestado, o con anterioridad a dichos plazos hubiere dado su conformidad a la tramitación de la enmienda.

3.º Que todo ello se refiere a las enmiendas que supongan un aumento del crédito, no considerándose tales a aquellas en las que se propone una baja de igual cuantía en la misma sección.

4.º Que en el caso presente, han de admitirse a trámite y discusión las enmiendas presentadas por los diversos Grupos Parlamentarios y que han dado origen a la presente controversia».

a materia fiscal en el artículo 134.7 de la Constitución), el Gobierno puede proyectar la regulación de instituciones distintas en la Ley de Presupuestos. No tiene sentido impedir el debate parlamentario sobre tales instituciones por aplicación de los criterios sobre enmiendas de la Ley de Presupuestos. Piénsese, por ejemplo, en una reforma del régimen de pensiones o de seguridad social, de la contratación administrativa, del sistema de responsabilidad del Estado, etcétera. En estas ocasiones, el análisis separado de una enmienda puede ofrecer dudas sobre si de su aplicación se derivaría o no un aumento de créditos, pero la certeza sobre la existencia de tal aumento sólo puede obtenerse a partir de las cifras en que se tradujera la aplicación de la enmienda y del conjunto de la regulación

6. *Enmiendas que supongan minoración de ingresos.* Y ya para acabar, se ha de plantear un problema reglamentario con respecto a las enmiendas que supongan minoración de ingresos, las cuales, de conformidad con el artículo 133.4 del Reglamento del Congreso, precisan la conformidad del Gobierno para su tramitación.

Como escribe MONTEJO VELILLA: «Hay que precisar que sólo se consideran enmiendas que entrañan disminución de ingresos aquellas que van dirigidas al articulado, puesto que los ingresos que figuran en los estados de ingresos son una mera estimación y no se discuten como se deduce del artículo 134.2 del Reglamento del Congreso («El debate del Presupuesto se referirá al articulado y al estado de autorización de gastos») y del 150.1 del Reglamento del Senado («El debate del Presupuesto abarcará el examen del articulado y del estado de autorización de gastos») (58).

El problema principal que se suscita consiste en determinar qué punto de referencia se adopta para calificar una enmienda al articulado como de minoración de ingresos. En este sentido RECODER DE CASSO ha precisado con claridad: «Nos encontramos con que hay una cuestión clave que, por ser tal, cabalmente, condiciona todo el planteamiento, y ésta es la de determinar el punto de referencia, es decir, la situación de ingresos de la que se parte, pues sólo así

(58) S. MONTEJO VELILLA, *Aspectos...*, Hacienda Pública Española, núm. 85, 1983, pág. 132.

podrá afirmarse con cierta objetividad que ciertas enmiendas entrañar una disminución» (59).

En cuanto a la determinación del punto de referencia, el citado autor señala que las enmiendas al articulado que modifiquen tributos podrá considerarse que minoran ingresos sólo cuando sus propuestas aspiren a dejar por debajo del techo de la regulación vigente en ese momento los elementos determinantes de la cuantía de la deuda tributaria» (60).

La solución parece razonable en aras a salvaguardar la intervención del Congreso y del Senado, pues resulta lógico, por ejemplo, que si en el proyecto de ley de Presupuestos se incrementa el tipo de un impuesto, pueda ser propuesta su minoración siempre que la enmienda no rebaje los vigentes.

Sin embargo, en la práctica se fija como punto de referencia el nivel de ingresos del proyecto de Presupuestos que se discute. De modo que se consultan al Gobierno aquellas enmiendas que propongan el mantenimiento de los tipos vigentes y no los del proyecto.

Esta interpretación conduce a cercenar las facultades de control parlamentario y es perjudicial para que la Cámara pueda desarrollar debidamente su cometido de control presupuestario en uno de los aspectos que cobran día a día más importancia.

Es cada vez más frecuente el uso del artículo 134.7 de la Constitución, a cuyo tenor: «La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea» (61). Si el punto de referencia que se toma para

(59) E. RECODER DE CASSO, *Iniciativa...*, pág. 159.

(60) E. RECODER DE CASSO, *Iniciativa...*, págs. 159 y 160.

(61) Acerca de la doctrina y jurisprudencia en torno a este precepto pueden consultarse a F. J. AMORÓS DORDA, *Inconstitucionalidad del Presupuesto*, Revista de Derecho Público, núm. 87, 1982, págs. 516 y sigs.; F. Díez MORENO, *Análisis de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre preceptos tributarios de la Ley de Presupuestos del Estado para 1981*, Hacienda Pública Española, núm. 72, 1982, págs. 196 y sigs.; A. MANTERO SAENZ, *Las leyes de Presupuestos en su proyección tributaria*, Presupuesto y Gasto Público, núm. 5, 1980, págs. 257 y sigs.; E. GONZÁLEZ GARCÍA, *Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Presupuestos para 1981*, Hacienda

la minoración de ingresos y la conformidad consiguiente del Gobierno es el de la norma tributaria del propio proyecto de Presupuestos, significa tanto como que no se puede proponer por vía de enmienda excluida de conformidad gubernamental más que el aumento de ingresos, ya que toda disminución de ingresos con respecto a las propuestas tributarias del proyecto presupuestario pueden ser yuguladas por el Gobierno. Esta interpretación, que ha prevalecido en la discusión parlamentaria de los proyectos de Presupuestos para 1984 y 1985, limita de manera importante las facultades de las Cámaras para desempeñar correctamente sus funciones cerca del proyecto de Presupuesto.

Pública Española, 1981, núm. 72, págs. 27 y sigs.; J. MARTÍN QUERALT, *Jurisprudencia financiera y tributaria del Tribunal Constitucional*, tomo I, Civitas, Madrid, 1984, págs. 83 y sigs.; R. FALCÓN Y TELLA, *La habilitación en las Leyes de Presupuestos para modificar tributos*, Civitas/Revista de Derecho Financiero, enero-marzo, 1982, núm. 33, págs. 37 y sigs.; este mismo autor, *Ley tributaria sustantiva en la jurisprudencia constitucional*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 5, mayo-agosto, 1982, págs. 182 y sigs.; A. MARTÍNEZ LAFUENTE, *Ley de Presupuestos e inconstitucionalidad*, Civitas/Revista Española de Derecho Financiero, núm. 25, 1980, págs. 6 y sigs.