

LAS LIMITACIONES DE LAS CORTES GENERALES EN LA INICIATIVA Y APROBACION DE LOS PRESUPUESTOS

MIGUEL ANGEL M. LAGO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL PRESUPUESTO Y LAS RELACIONES ENTRE EL GOBIERNO Y EL PARLAMENTO.—III. INTENTOS DE FUNDAMENTACIÓN DE LOS LÍMITES DEL PARLAMENTO SOBRE EL PRESUPUESTO.—IV. BREVE REFERENCIA AL DERECHO EUROPEO.—V. PRECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS LÍMITES DE LAS CORTES GENERALES SOBRE EL PRESUPUESTO EN EL DERECHO ESPAÑOL.—VI. LOS LÍMITES A LA INICIATIVA DE LAS CORTES GENERALES, SEGÚN LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 134.5.º Y 6.º DE LA CONSTITUCIÓN.—VII. LOS LÍMITES A LA INICIATIVA LEGISLATIVA FINANCIERA DE LAS CORTES GENERALES.—VIII. LIMITACIÓN DE LA FUNCIÓN DE ENMIENDA DE LAS CORTES GENERALES A LOS PROYECTOS DE LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO.—IX. ÚLTIMAS CUESTIONES: INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA AL PARLAMENTO Y RECEPCIÓN DE LOS LÍMITES EXAMINADOS EN LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.—X. APÉNDICE BIBLIOGRÁFICO.

(1) Este trabajo recoge, en esencia, el texto de la intervención que realicé en el segundo ejercicio del Concurso para cubrir una plaza de Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario, celebrado en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid el día 1 de diciembre de 1989. Las modificaciones operadas en el texto base se reducen a las estrictamente necesarias para posibilitar ahora su publicación en esta Revista. Habida cuenta de su origen, no he querido entorpecer la lectura del trabajo con la incorporación de notas a pie de página ni con la inclusión de las clásicas referencias doctrinales. No obstante, para facilitar al lector una eventual profundización en los temas que aquí se tratan, he añadido al final del trabajo un apéndice bibliográfico que yo mismo utilicé en la redacción de mi investigación *Los límites a la iniciativa de las Cortes Generales en materia presu-*

I. INTRODUCCIÓN

La elección de un tema implica siempre la exclusión de otros posibles sobre los que detener la atención, pero esto, por sí sólo, no traduce las razones que me llevaron a escoger el tratamiento de la problemática constituida por los obstáculos constitucionalmente previstos para que las Cortes Generales puedan ejercer la iniciativa legislativa en materia financiera, y tengan dificultada extraordinariamente su labor de enmienda de los proyectos de Ley de Presupuestos Generales del Estado por las disposiciones de sus propios Reglamentos internos.

Si algo ha estado presente en anteriores trabajos que he realizado, ha sido mi preocupación por presentar la realidad tal cual es, por mucho que, a veces, las normas traten de deformarla.

Por eso, y también porque hace algunos años tuve que dedicar una atención concreta a la tramitación de los proyectos de Ley de Presupuestos Generales del Estado, he querido ahora estudiar un problema sobre el que gravitan otros muchos, el más importante, sin duda, lo constituye el de las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento en una sociedad democrática, a la hora de adoptar las decisiones financieras.

puestaria, que será próximamente publicada, en la colección de Monografías, por el Instituto de Estudios Fiscales.

El tema elegido se proyecta sobre lo dispuesto por los apartados quinto y sexto del artículo 134 de la Constitución, pero no representa una mera interpretación de estas normas, dado que las mismas sólo consagran unas limitaciones que habrá de observar el legislador ordinario en el momento en que apruebe leyes financieras distintas a la de Presupuestos.

Sin embargo, como si fuera para dar razón a que toda especialidad pretende, en el fondo, convertirse en norma general, dichas limitaciones a la iniciativa legislativa financiera se han extendido, por conducto de los Reglamentos internos del Congreso de los Diputados y del Senado, a la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado

Lo que no aparecía de modo expreso en la Constitución, ni en la interpretación auténtica que de la misma cabe hacer si acudimos al proceso constituyente, ha servido, en definitiva, para afirmar la preeminencia del Gobierno sobre las Cortes en el momento de aprobar el Presupuesto. Y esto sirve tanto para los momentos en que aquél no contó con la mayoría absoluta en las Cámaras, como en los momentos en que sí la tuvo y convirtió a las mismas en mero registro de decisiones tomadas fuera del Parlamento.

Por dicho motivo, se analizan las limitaciones a la iniciativa parlamentaria en materia financiera, en general, y presupuestaria en particular. Dichas limitaciones revelan no sólo esa mera cuestión fáctica, en base a la cual los Gobiernos actuales han sabido utilizar la tan traída y llevada crisis del parlamentarismo para proceder a un ensanchamiento de sus prerrogativas y competencias, pues, en el fondo, esto no es sino un síntoma de la dejación de poderes por parte de quienes ostentan la representación popular, difícilmente explicable si no es desde el punto de vista de una democracia asentada sobre partidos políticos y la conformación de las relaciones entre los poderes del Estado desde el prisma de la disciplina interna de esos partidos.

No seré yo quien caiga en la tentación de proponer alteraciones profundas a ese estado de cosas, basándome para ello en la crisis de la institución parlamentaria o de las propias ideologías, como la interpretación más conservadora podría realizar.

Que no me agrade esa situación obedece, sobre todo, a causas más profundas que explicaré a continuación, con independencia de que el beneficiario de esas limitaciones a la iniciativa parlamentaria lo sea una fuerza política, que en un momento determinado ostente el Gobierno, frente a las demás que están en la oposición.

El peligro que conlleva el análisis de instituciones tan ligadas a la realidad vivida —como es el caso de las formas de limitación de la iniciativa parlamentaria en materia presupuestaria— es que uno podría verse forzado a caer en puras abstracciones teóricas o en la simple crítica de lo fácil, esto es, de los modos reales de operar esas limitaciones. Ambos caminos nos desviarían del sentido real de la investigación que se presenta.

El ostracismo a que se han conducido en los últimos años las diversas opciones, la reducción del papel, en general, del Parlamento a las cotas más bajas de su reciente historia, puede que no traduzca sino voluntades exclusivas y excluyentes de ejercicio del poder, que poco o nada tienen que ver con la voluntad verdaderamente mayoritaria que aprobó la Constitución y que debe implicar, precisamente por esto, un importante respeto a la opinión de las minorías en el desarrollo legislativo.

Por eso, en un sentido más profundo que el que muestra ese plano de la realidad vivida —sobre el que, repito, para nada se proyecta esta investigación—, las formas de limitación a la iniciativa parlamentaria en materia presupuestaria revelan, de modo especialmente intenso, que el estudio del Presupuesto debe efectuarse desde una perspectiva constitucional, única capaz de ofrecer en toda su dimensión las soluciones históricamente determinadas sobre las relaciones entre Poder Legislativo y Poder Ejecutivo en materia financiera.

II. EL PRESUPUESTO Y LAS RELACIONES ENTRE EL GOBIERNO Y EL PARLAMENTO

El presupuesto moderno expresa, en efecto, y de una forma paradigmática, unas determinadas relaciones de poder en las que

Asambleas Legislativas y Ejecutivo se hallan en abierta contraposición.

La formación social burguesa es el contexto en el que Parlamento y Gobierno representan intereses contrapuestos y, por esto, la mayoría de las cuestiones problemáticas en relación con el Presupuesto, incluidas desde luego las formas de limitación de la iniciativa parlamentaria, puedan explicarse desde esa perspectiva; que permite, también, abordar críticamente esas formas de limitación en el presente, dada la habitual pertenencia a un mismo partido político de los miembros del Gobierno y del Grupo Parlamentario mayoritario, que es, precisamente, quien lo sustenta.

En el Estado Liberal de Derecho, el Parlamento se había erigido en la institución central y, consiguientemente, el Presupuesto fue el banderín de enganche o símbolo en que plasmar el ejercicio y control por parte de la representación popular de la gestión financiera del Gobierno.

Sin embargo, ese control fue más aparente que real. No llegó nunca a preocupar sobremedida al Ejecutivo. Este siguió ejerciendo un poder superior al del Parlamento, dado que una vez conseguida la garantía institucional del principio de legalidad y alcanzada la facultad aprobatoria de los gastos, los integrantes de las Asambleas se desentendieron del proceso de aprobación de la Ley presupuestaria y hasta de su contenido real.

Esa despreocupación favoreció que cuando el Estado asumió, debido a importantes transformaciones económicas y políticas, un papel decididamente intervencionista en el terreno económico, las medidas de limitación del Parlamento —que ya habían comenzado a sacrificar competencias del poder Legislativo sobre los asuntos financieros, y que se introdujeron en los Reglamentos de las Asambleas Legislativas europeas a finales del siglo XIX—, fueron progresivamente constitucionalizándose, para garantizar rapidez y eficacia en la toma de decisiones financieras.

El predominio del Gobierno, las necesidades de ejecutivos fuertes en el Estado Social de Derecho —dejando ahora al margen los procesos de degeneración totalitaria y fascista que esta forma estatal sufrió, así como la influencia de nuevas técnicas que influyeron

sobre el papel del Presupuesto— llevaron al ensanchamiento de las atribuciones financieras de aquél y al paralelo debilitamiento de las competencias parlamentarias en materia presupuestaria.

Nunca, como a partir de entonces, empezará a revelarse el carácter ideológico del principio de separación de poderes, que tenía su sentido con la Monarquía limitada, pero no con Gobiernos emanados del Parlamento, ante los cuales no cabe hablar ya de una relación de desconfianza, como presupone aquél, sino de una relación condomial del poder.

Por estos motivos, no cabe juzgar favorablemente la existencia de formas de limitación parlamentaria en materia presupuestaria en la actualidad; pues si de lo que se trata es de establecer un sistema de controles e interacciones recíprocos entre los diferentes órganos estatales, aquéllas se revelan como obstáculos, a veces insalvables, para el exigible respeto que a las minorías debe darse, no obstante la actuación de un principio mayoritario en la adopción de las decisiones fundamentales.

Precisamente, a la citada exigencia alude —entre otras cuestiones— el actual modelo de Estado Social y Democrático de Derecho, en el que lo que está en juego no es sólo la eficacia, rapidez, o incluso cantidad de la intervención pública, sino algo cualitativa y sustancialmente distinto: su orientación conforme a designios de justicia.

Aparece así, entre los contenidos mínimos de esta forma estatal, la necesidad de someter materialmente el diseño global del orden político, económico, social —y, por supuesto, financiero— a las instituciones representativas de la participación democrática.

Las nuevas metas del desarrollo, por tanto, más que a su cantidad, afectan a su calidad, y la satisfacción de esto sólo podrá darse en un contexto que garantice la verdadera posibilidad de expresión de las distintas alternativas que, lógicamente, no parece que deba situarse en el Gobierno —al que seguirá correspondiendo, en todo caso, la dirección de la política económica—, sino allí donde los diversos intereses en juego tienen cabida, esto es, en el Parlamento.

Además, esas formas de limitación del Parlamento resultan inco-

herentes con un modelo presupuestario en el que las transferencias sociales han cobrado un evidente protagonismo, e implican unos intereses contradictorios más agudos que los originados por un proceso de asignación de recursos a los llamados bienes públicos puros.

El mantenimiento de las reglas de juego acordes con Presupuestos más o menos clásicos, en nuestros días, es clara expresión de una voluntad de dejar en la opacidad las distintas preferencias, impidiendo la negociación en un proceso presupuestario tendente a beneficiar discriminadamente a unos colectivos sociales frente a otros.

III. INTENTOS DE FUNDAMENTACIÓN DE LOS LÍMITES DEL PARLAMENTO SOBRE EL PRESUPUESTO

Si acudimos al terreno de los fundamentos que se han señalado de los límites a la iniciativa financiera parlamentaria, en el plano político suele decirse que las prerrogativas financieras han sido —pese a su evidente importancia— las peor ejercidas por los Parlamentos, debido quizá a la preeminencia que dieron, en el pasado, a intereses particulares y accesorios, frente al interés general y esencial.

Lo anterior, que pudo estar motivado en la propia composición de las Cámaras Legislativas, así como en los procesos censitarios empleados para su elección, no impide hoy considerar que esas formas de limitación son claramente inadecuadas en un sistema político radicalmente distinto al existente cuando se originaron.

Históricamente, pudo servir el principio de separación de poderes para afirmar la necesidad de un equilibrio político entre los órganos estatales que intervienen en la aprobación del Presupuesto. Pero, para demostrar que aquel no era neutral, se utilizó para recorrer el camino hacia la limitación de las competencias parlamentarias, reservando la iniciativa financiera al Ejecutivo.

Por ello, si el principio de competencia fue algún día el criterio para justificar una determinada distribución de funciones entre Gobierno y Parlamento en materia financiera, reflejada aquélla en el

propio acto de autorización del Presupuesto por las Asambleas; hoy en día resulta insuficiente para explicar unas relaciones, que deberían, desde luego, estar más equilibradas, entre la fuerza política mayoritaria —que ocupa el Gobierno— y las fuerzas políticas de la oposición.

Ese nuevo equilibrio debe buscarse interpretando de conjunto la Constitución, norma que parece abogar, en la regulación de variadas materias —posiblemente aquellas que son las más importantes—, por la consecución de amplias mayorías, o lo que es lo mismo: estableciendo una especie de reserva o garantía de las minorías en la aprobación de ciertas Leyes.

Sin embargo, las limitaciones de las Cámaras en materia presupuestaria contradicen ese postulado, favoreciendo que incluso un Gobierno débil en el Parlamento —como nos lo demuestra nuestra propia transición política— pueda afirmar su papel predominante frente al mismo a la hora de aprobar el Presupuesto.

Desde un punto de vista jurídico, la tesis de la Ley de Presupuestos como Ley meramente formal ha servido para justificar las limitaciones del Parlamento sobre el Presupuesto, ya que si éste, en sí mismo considerado, no es un acto legislativo, sino de la Administración, entrará dentro de las normales competencias gubernamentales, careciendo el Parlamento de atribuciones para su modificación.

Sin embargo, esta teoría no puede, de modo apriorístico, afirmarse con pretensiones de validez general para todo tiempo y lugar. Así lo muestra, desde luego, nuestra Constitución, que diseña un acto legislativo unitario para el Presupuesto y su Ley de aprobación.

Efectivamente, la regulación constitucional española de la materia presupuestaria permite definitivamente superar —como ha señalado el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 20 de julio de 1981— la cuestión de la naturaleza formal o material de la Ley de Presupuestos; y tampoco creo que favorezca una diferenciación de funciones entre la competencia de aprobación de Leyes y la competencia de aprobación de Presupuestos.

Estos no pueden concebirse, en suma, como un acto separado o distinto de la Ley que los aprueba, y por esto que la unitariedad

del acto invite, nuevamente, a someter a crítica a las formas de limitación de la iniciativa parlamentaria, por obstaculizar el normal desenvolvimiento de la función legislativa que realizan las Cortes Generales cuando examinan, enmiendan, y aprueban los Presupuestos Generales del Estado.

Por último, también desde un punto de vista económico-financiero se ha tratado de justificar la limitación del Parlamento en los asuntos presupuestarios. Así, se ha señalado que el tema de la iniciativa parlamentaria en esta materia expresa el conflicto entre una tendencia hacia el desarrollo y ampliación de la democracia, y la opuesta de restringir y limitar las prerrogativas de las Cámaras por causas técnicas.

Sin embargo, lejos de conseguir justificar la existencia de tales límites, las causas técnicas que se abogan no revelan sino su claro papel político. Y es que por encima de ideológicas e interesadas llamadas a la neutralidad y asepsia de la técnica, ésta nunca ha sido ni es neutral respecto del proceso presupuestario.

Primeramente, el principio de equilibrio presupuestario sirvió para restringir las facultades parlamentarias, con el fin de reducir el volumen de los gastos públicos a los recursos disponibles, lo cual descansaba en una filosofía económica liberal, ampliamente superada en nuestros días.

Después, y dada la creciente complejidad de los problemas económicos, el aumento de la intervención estatal y el paulatino desarrollo por el Presupuesto de una función instrumental de la política económica, lejos de hacer entrar en crisis a las tradicionales formas de limitación, las vigorizó con nuevos argumentos al constatar la inferioridad informativa y técnica de los miembros de las Cámaras respecto al Gobierno.

Finalmente, las relaciones entre Plan y Presupuesto brindaron un inestimable apoyo a las tesis limitativas del papel del Parlamento, habida cuenta de las importantes transformaciones que la planificación económica debía operar en las clásicas reglas de la presupuestación.

Sin embargo, dichas relaciones son, obviamente, imposibles de ser explicadas de forma ahistórica y, por esto, que la respuesta a

la vinculación del instrumento presupuestario a las previsiones planificadoras, deba darse, primero, a la luz de las disposiciones de un Ordenamiento dado y, segundo, como cuestión especialmente valorativa que es, a la vista de las posibles y necesarias correcciones que a un Plan pueda efectuar un Presupuesto concreto.

Desde la primera perspectiva, no cabe sino afirmar que nuestra Constitución no vincula o subordina la Ley de Presupuestos a una Ley de Planificación; por lo que, desde la segunda perspectiva ya nada impedirá que la Ley presupuestaria corrija las previsiones y objetivos que para un tiempo determinado efectúe un Plan; y por esto que las Cámaras parlamentarias deban contar con mayores facultades que las que actualmente ostentan.

IV. BREVE REFERENCIA AL DERECHO EUROPEO

Examinando los Ordenamientos de los países integrados en la Comunidad Económica Europea, para comprobar el grado de verdad de esa generalizada consideración que se ha efectuado sobre las formas de limitación, como instituciones existentes en todos o casi todos los ordenamientos comparados, puede decirse que Alemania Federal se sitúa en la línea de aquellos Estados que han introducido, constitucionalmente, el requisito de la conformidad del Gobierno para la tramitación de iniciativas legislativas que supongan mayores o nuevos gastos a los previstos por el Presupuesto, así como para la tramitación de las que supongan disminución de ingresos. Los procedimientos dispuestos por los Reglamentos internos del Parlamento Federal y del Consejo Federal han regulado las formas de limitación mostrando que la preocupación por contener a las Cámaras no se extiende respecto de las iniciativas que supongan reducción de gastos.

La Constitución de Bélgica no contiene ninguna disposición limitativa de la iniciativa parlamentaria sobre el Presupuesto; afirmación que no contradice la sola exigencia de constructividad que han de poseer las enmiendas que impliquen aumentos de gastos y disminuciones de ingresos, conforme a los Reglamentos de sus Cámaras Legislativas.

Tampoco se prevén en Dinamarca formas de limitación de la iniciativa parlamentaria en materia presupuestaria.

En Francia se encuentran constitucionalmente prohibidas las proposiciones y enmiendas que impliquen disminución de ingresos y creación o agravación de cargas públicas. En base a dicha previsión, los Reglamentos de la Asamblea Nacional y del Senado no han hecho sino confirmar las facultades parlamentarias limitadas en materia financiera.

A diferencia de los Ordenamientos continentales, en Gran Bretaña el procedimiento presupuestario se basa en tradiciones seculares, con rara aportación de fuentes escritas, entre las que destacan las denominadas *Standing Orders* —las más importantes fueron adoptadas a principios del siglo XVIII—. Precisamente, en 1713, una de estas normas introdujo la prohibición de proponer nuevos gastos o ingresos, o aumentar los ya previstos, a menos que medie recomendación de la Corona. Las facultades parlamentarias se extienden, por tanto, al rechazo global de las propuestas financieras presentadas, así como a la reducción de los gastos e ingresos que presenta el Gobierno.

En Grecia está constitucionalmente prohibido el debate de proposiciones de Ley, enmiendas o disposiciones adicionales a iniciativa de la Cámara, si son susceptibles de gravar al Estado, colectividades locales, u otras personas morales de Derecho público, o implican disminución de ingresos o merma patrimonial para cualquiera de ellas.

La Constitución de Holanda no pone trabas a la iniciativa parlamentaria en materia presupuestaria.

Los parlamentarios de Irlanda no pueden proponer nuevos ingresos o aumento de los existentes; tampoco pueden proponer consignaciones de créditos para gastos públicos, facultades ambas reservadas al Gobierno.

La Constitución de Italia prohíbe que la Ley de Presupuestos establezca nuevos tributos o nuevos gastos, y señala que cualquier otra Ley —distinta a la de Presupuestos— que disponga nuevos o mayores gastos deberá indicar los medios para hacerles frente. Sin embargo, dichas previsiones no suponen una limitación de las

facultades parlamentarias que privilegie la posición del Gobierno, puesto que afectan al contenido de las Leyes de presupuestos y a las demás leyes de gastos, siendo aplicables, por tanto, e igualmente al Gobierno y al Parlamento.

Tampoco establece limitaciones a la iniciativa parlamentaria la Constitución de Luxemburgo, ni el Reglamento de su Cámara de Diputados.

Sí limita claramente la iniciativa parlamentaria financiera la Constitución de Portugal, al prohibir a los diputados la presentación de proyectos y enmiendas que impliquen aumento de gastos o disminución de los ingresos previstos en la Ley de Presupuestos.

Por último, en el Parlamento europeo —pese a su todavía insuficiente poder presupuestario— se ha ido recorriendo un camino inverso al de los Parlamentos nacionales, viendo sensiblemente aumentadas sus competencias. Estas resultan muy diferentes según que se refieran a los ingresos o a los gastos. Respecto a los primeros, el Parlamento europeo carece de facultades. En cuanto a los gastos, hay que distinguir los llamados gastos obligatorios —en los que se limita a proponer modificaciones al Consejo— de los no obligatorios, que sí permiten un verdadero poder de decisión y margen de maniobra, pudiendo los eurodiputados proponer enmiendas que aumenten estos gastos, las cuales deberán ser aprobadas por mayoría de los miembros efectivos y de tres quintos de los votos emitidos.

V. PRECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS LÍMITES DE LAS CORTES GENERALES SOBRE EL PRESUPUESTO EN EL DERECHO ESPAÑOL

Dejando ya el Derecho comparado para pasar a las disposiciones de nuestro Ordenamiento jurídico, puede afirmarse que los precedentes históricos del mismo demuestran que, al igual que ha sucedido en otros Ordenamientos, en el español las formas de limitación que consideramos, se implantaron previamente en los Reglamentos parlamentarios y, después, se constitucionalizaron.

Los orígenes de las limitaciones a la iniciativa presupuestaria

parlamentaria en el Derecho español se encuentran en el Reglamento del Congreso de los Diputados de 24 de mayo de 1918, que introdujo por vez primera en nuestro país dichas limitaciones en materia presupuestaria, prohibiendo de modo absoluto la presentación de enmiendas a cualquier proyecto de Ley —incluido el de Presupuestos— que implicaran aumento de gastos (artículos 120 y 121).

Se permitía, no obstante, la presentación de proposiciones de Ley que tuviesen dichos efectos, pero a las mismas debía mostrar su criterio conforme o disconforme el Gobierno —criterio que no prejuzgaba la posición que pudiera adoptar el Pleno de la Cámara—. Nada impedía, conforme a dicho Reglamento, que los diputados presentasen proposiciones o enmiendas que implicasen una disminución de ingresos.

La constitucionalización de las limitaciones que estudiamos y su reforzamiento se produjo con la II República, debido quizá al deseo de evitar las dificultades económicas de la Hacienda española derivadas, entre otras causas, del proceso de desnaturalización del papel de las Cortes y a la corrupción de algunos de sus integrantes.

La Constitución de 1931 prohibió la posibilidad de presentación de enmiendas al proyecto de Presupuesto que implicaran aumento de gastos, a no ser que las mismas contasen con la firma de la décima parte de los miembros del Congreso. La aprobación de estas enmiendas sólo podía efectuarse con el voto favorable de la mayoría absoluta de la Cámara (artículo 108).

Para evitar apresuradas comparaciones de este texto con el actualmente vigente, debe señalarse que la limitación constitucionalmente impuesta al Legislativo en 1931 no transfería al Ejecutivo su tutela —pues no aparecía el requisito de la conformidad gubernamental a dichas enmiendas—. Tampoco afectaba a las proposiciones de Ley que implicasen aumento de gastos, ni a las enmiendas que aun con los mismos efectos fuesen presentadas a cualquier otra iniciativa legislativa, distinta de la presupuestaria. Ningún requisito especial se exigía, por lo demás, de las proposiciones y enmiendas que llevaran aparejada una disminución de ingresos.

Sin embargo, y gracias a la previsión constitucional, la puerta

a las formas de limitación comenzó definitivamente a abrirse a través de los Reglamentos parlamentarios. Concretamente, el Reglamento del Congreso de los Diputados, de 29 de noviembre de 1934 exigió el mismo número de firmantes para las proposiciones de Ley que implicaran aumento de gastos o disminución de ingresos.

Aunque sólo sea para constatar la inadecuación de las medidas de limitación que consideramos, para operar en realidades políticas tan distintas como son una dictadura y una democracia, hemos analizado aquéllas en el contexto del régimen franquista, pese a que en el mismo pueda considerarse aleatoria o superflua su existencia dado que, como nuestra mejor doctrina afirmó, no cabía la posibilidad de distinguir los intereses de un legislativo y un ejecutivo estructurados en torno a la figura unipersonal de un caudillo.

En dicho régimen, la Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967 configuró como exclusiva facultad del Gobierno presentar proyectos de ley con repercusiones financieras, una vez aprobados los Presupuestos Generales del Estado. Asimismo, las proposiciones de ley y enmiendas que implicasen aumento de gastos o disminución de ingresos debían contar con la conformidad del Gobierno para su tramitación artículo (54.2.º).

Ya antes había establecido semejantes limitaciones el Reglamento de las Cortes de 26 de diciembre de 1957. Con posterioridad, los Reglamentos de 22 de julio de 1967 y de 15 de noviembre de 1971 dispusieron las normas procedimentales para efectuar el trámite de consulta del criterio gubernamental y extendieron al ámbito del proyecto de Ley de Presupuestos limitaciones que la citada Ley Orgánica del Estado no había previsto. Concretamente: la necesidad de adoptar la técnica de enmienda constructiva para las que implicasen aumento de gastos en algún concepto, cumplir el requisito de ir firmadas por diez procuradores, y la necesidad de contar con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión de Presupuestos para su aprobación por ésta.

A las enmiendas que contuviesen una disminución de ingresos —así como las que implicando aumento de gastos no cumplieran con el requisito de ir firmadas por diez procuradores—, el Gobierno debía mostrar su conformidad para la tramitación.

Recuperada la situación democrática, los Reglamentos provisionales del Congreso y del Senado configuraron el procedimiento presupuestario sin grandes innovaciones a como éste aparecía en el Reglamento de 1971. Concretamente, se exigió presentar compensadas las enmiendas que supusieran aumento de créditos en algún concepto, incumbiendo a la Mesa de la Comisión de Presupuestos su calificación. Respecto de las que implicasen disminución de ingresos, nada de esto dispuso el Reglamento del Congreso, sino simplemente la necesidad de contar con la conformidad del Gobierno para su tramitación.

En cuanto a las proposiciones de Ley con repercusiones financieras —tanto de aumento de gastos, como de disminución de ingresos—, el Gobierno debía ser consultado para dar o no su conformidad, cuya efectividad se hacía depender de un complicado sistema según el cual se acumulaban las proposiciones para comprobar si todas las que contenían repercusiones financieras superaban o no el cinco por ciento de los créditos presupuestariamente autorizados, en cuyo caso afirmativo se consultaba el criterio gubernamental.

Por su parte, el Reglamento provisional del Senado añadió a las exigencias señaladas, requisitos de mayor número de firmantes cuando se trataba de proposiciones de ley con repercusiones financieras.

VI. LOS LÍMITES A LA INICIATIVA DE LAS CORTES GENERALES, SEGÚN LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 134.5.º Y 6.º DE LA CONSTITUCIÓN

La normativa provisional de las Cámaras tuvo notable influencia en las normas posteriores, Constitución y Reglamentos de las Cortes actualmente vigentes. Respecto a la primera, debe señalarse que el proceso de elaboración de los apartados quinto y sexto del artículo 134, suscitó poco interés y debate en el proceso constituyente.

En efecto, al Anteproyecto de Constitución en este punto sólo se presentaron dos votos particulares —de los Grupos Parlamentarios Socialista y Comunista—, ambos con claro recuerdo de lo dispuesto en el artículo 81.4.º de la Constitución italiana, que se diri-

gían a introducir el requisito de presentación compensada de todos los proyectos y proposiciones de ley que entrañaran repercusiones sobre el Presupuesto aprobado. Sin embargo, solamente el segundo grupo indicado insistió en la defensa de dicha posición contra el parecer de la Ponencia, que juzgó innecesaria tal compensación, dada la necesidad de conformidad del Gobierno a este tipo de enmiendas y proposiciones de Ley.

El debate constitucional refleja, por otro lado, la intención de limitar la prohibición de presentar proposiciones de Ley con repercusiones financieras y la correspondiente exclusiva facultad gubernamental de presentar proyectos de Ley en ese sentido, al mismo ejercicio presupuestario en el que hay ya un Presupuesto en vigor y al que aquellas proposiciones pretenden introducir variaciones. Cuestión ésta que, debida a la aprobación de una enmienda de Alianza Popular, aparece en el texto del artículo 134.5.º de la Constitución.

De lo dispuesto, por tanto, en los apartados quinto y sexto del artículo 134 de la norma fundamental, pienso que debe señalarse lo siguiente:

- 1.º La limitación de la iniciativa legislativa parlamentaria —cuando las proposiciones supongan aumento de gastos o disminución de ingresos— sólo puede aplicarse respecto de proposiciones de Ley que causen variaciones a un Presupuesto ya aprobado, y durante el ejercicio presupuestario al que el mismo se refiera.
- 2.º No obstante lo anterior, la dicción del apartado quinto es claramente desafortunada, pues en lugar de señalar lo que se ha expuesto, simplemente parece recordar la facultad gubernamental de presentar proyectos de Ley, lo cual es evidentemente innecesario desde el punto de vista suministrado por los artículos 87.1.º y 134.1.º y 2.º de la Constitución.
- 3.º Para salvar dicha interpretación, no hay otro camino que relacionar lo dispuesto en el apartado quinto y en el apartado sexto del artículo 134.
- 4.º De acuerdo con esto último, las proposiciones de Ley y enmiendas a otras iniciativas legislativas que supongan

aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios, requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación.

- 5.º Precisamente, esta terminología —créditos e ingresos presupuestarios— obliga a pensar en que sólo están limitadas —en el sentido de que a las mismas debe mostrar su conformidad el Gobierno— las proposiciones y enmiendas presentadas por los integrantes de las Cámaras que causen variación a un Presupuesto ya en vigor, lo cual permite ampliar el ámbito de la iniciativa parlamentaria, dado que la exigencia de conformidad gubernamental no afectará a enmiendas presentadas a un proyecto de Ley de Presupuestos, futuro, ni a cualquier proposición o enmiendas a otras iniciativas que, caso de suponer dichos efectos financieros, los mismos no se contraigan al ejercicio presupuestario en curso, sino a otros futuros.

Evidentemente, las conclusiones anteriores suponen una interpretación de la Constitución, conforme a la cual lo dispuesto en el artículo 135.5.º y 6.º no puede ser aplicado a la fase de enmienda de un proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, porque entonces no hay aún un Presupuesto en vigor. Tampoco cabe subordinar —puesto que las propuestas en ese sentido se rechazaron en el proceso constituyente— la admisión a trámite de una enmienda o proposición de Ley con repercusiones financieras a que las mismas respondan a la técnica constructiva o compensada en su presentación.

Sin embargo, esa forma de interpretar la Constitución no rige las previsiones efectuadas por los Reglamentos parlamentarios, que han extendido a la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos formas de limitación no reguladas por la norma fundamental.

Ello nos obligará, seguidamente, a distinguir las formas de limitación que en nuestro ordenamiento se recogen, según que se refieran a iniciativas legislativas financieras en general, o sólo a la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

VII. LOS LÍMITES A LA INICIATIVA LEGISLATIVA FINANCIERA DE LAS CORTES GENERALES

Con la existencia de formas de limitación a la iniciativa parlamentaria en materia financiera se trata de evitar que el ejercicio de la función legislativa ordinaria de los diputados y senadores cause, por una vía indirecta, modificaciones sustanciales en el plan de ingresos y gastos del Gobierno, ya autorizado por las Cortes cuando aprobaron el Presupuesto.

Por este motivo, la situación base de la que se debe partir en su análisis es la siguiente: existe un Presupuesto aprobado, con relación al cual, el Gobierno puede presentar modificaciones, vía proyectos de Ley, que impliquen aumento de gastos o disminución de ingresos; y al que los integrantes de las Cortes no pueden causar modificación —vía proposiciones de Ley o enmiendas a otras iniciativas legislativas— salvo que cuenten con la conformidad del Gobierno.

La limitación financiera del Congreso de los Diputados puede clasificarse según que se trate de proposiciones de Ley o enmiendas a otras iniciativas legislativas.

Respecto de proposiciones de Ley, y una vez satisfechos los requisitos generales para su admisión (artículos 124 y 126.1.º, RCD), el Reglamento del Congreso encarga a su Mesa la publicación y remisión al Gobierno de la proposición para que éste manifieste su criterio, que se entenderá conforme si no hay respuesta en el plazo de treinta días hábiles (artículos 126.2.º y 3.º, y 90.1.º, RCD).

Si la Mesa del Congreso incumple la obligación de remitir al Gobierno la proposición, para que pueda expresar éste su conformidad o no a la tramitación, podrá el Gobierno mostrarse disconforme en cualquier momento de la tramitación de la proposición de Ley.

Si ésta fue tomada en consideración y prosigue su *iter* parlamentario, sin que se tenga en cuenta la posición disconforme del Gobierno, podrá éste interponer un conflicto positivo de atribuciones ante el Tribunal Constitucional (artículos 59.3.º y 73, LOTC) o esperar a que la Ley se haya aprobado y formular ante el mismo

órgano un recurso de inconstitucionalidad por infracción de lo dispuesto en el artículo 134.6.º de la Constitución.

Sin embargo, si el Gobierno fue consultado por la Mesa del Congreso y no se mostró expresamente disconforme en el plazo de treinta días hábiles, no podrá en fases posteriores señalar su disconformidad, ni recurrir tampoco la Ley, ante el Tribunal Constitucional, por infracción del precepto citado.

En el caso de ser consultado el Gobierno y mostrar expresamente su disconformidad a la tramitación de la proposición de Ley, las Cortes podrán, no obstante, tramitarla y hasta aprobarla, incumbiendo al Gobierno la carga de recurrir ante el Tribunal Constitucional por las vías anteriormente señaladas.

En un punto particular, estimo que el requisito de consultar al Gobierno sobre su criterio conforme o disconforme a la tramitación de una proposición, no debe ejercitarse en supuestos de proposiciones de Ley derivadas de la iniciativa popular, dado que entonces —si el Gobierno muestra su disconformidad— se estaría ante un obstáculo extremadamente gravoso respecto de unas proposiciones que han de seguir un procedimiento ya excepcionalmente difícil de ser actuado prácticamente, dados los recelos que a la iniciativa popular ha mostrado su propia Ley reguladora (L. O. 3/1984, de 26 de marzo).

Respecto de enmiendas a iniciativas legislativas, lo primero que debe señalarse es que aunque el Reglamento del Congreso solamente se refiera a las enmiendas presentadas a proyectos de Ley, cabe deducir los mismos efectos de lo dispuesto en su artículo 111, respecto de las enmiendas que se formulen a proposiciones de Ley.

En base a lo ordenado por el precepto que se ha citado, las enmiendas que supongan aumento de crédito o disminución de ingresos presupuestarios requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación, el cual debe dar respuesta razonada en el plazo de quince días (hábiles) a la consulta que le formule la Ponencia encargada de redactar el Informe —que se dirige al Gobierno por conducto del Presidente del Congreso—, ya que su silencio se entiende como positivo a la tramitación.

Sólo si no fue consultado, el Gobierno podrá manifestar su dis-

conformidad en cualquier momento de la tramitación de dichas enmiendas.

Entre los diversos problemas que presenta esta forma de limitación está el del plazo en que el Gobierno debe dar su respuesta razonada. Dicho plazo, por tratarse de una obligación que se impone al Gobierno, no podrá ser acortado por decisión de la Mesa del Congreso (artículo 91, RCD), ya que esto agravaría el contenido de la obligación que pesa sobre una sola parte interviniente en el proceso legislativo.

Mayor importancia tiene la atribución a las Ponencias de tareas calificadoras de las enmiendas con repercusiones financieras, por tratarse de órganos muy políticos que no han de ver reducida su función a asuntos meramente técnicos, ni deben autolimitarse en el ejercicio de sus trabajos. O dicho con otras palabras: puesto que es el Gobierno quien ostenta el privilegio de dar o no su conformidad a la tramitación de las enmiendas que supongan aumento de gasto o disminución de ingresos, sólo a él corresponde la calificación de las mismas.

Repárese en que el Gobierno no está, además, vinculado por la calificación de enmiendas que le remita la Ponencia; lo cual hace inútil dicho trámite y, de admitir la pervivencia del instituto de la conformidad gubernamental, sugiere la necesidad de reformar el Reglamento del Congreso en este punto, para que sean todas las enmiendas las que se presenten al Gobierno con el fin de que el mismo decida dando o no su conformidad, por supuesto razonadamente, a las que le parezca oportuno.

Por otro lado, que sea la Ponencia quien deba remitir al Gobierno —a través del Presidente de la Cámara— las enmiendas que puedan suponer aumento de gastos o disminución de ingresos, deja sin respuesta una problemática importante, constituida por las enmiendas a la totalidad y por las enmiendas transaccionales (normalmente formuladas *in voce*), sobre las cuales no puede pronunciarse —por formularse en fases distintas a la que dedica la Ponencia a redactar su Informe— dicho órgano parlamentario. Téngase presente que las Ponencias resultan nombradas una vez que ha finalizado el debate de totalidad y el proyecto o proposición de Ley pasa a la Comisión que corresponda (artículo 113.1.º, RCD).

Las disposiciones reglamentarias que vinculan la existencia de un debate de totalidad a la presentación de enmiendas de dicho carácter, pero sobre todo el sentido común, obliga a pensar que a las enmiendas a la totalidad —ya sean de texto alternativo o de devolución— no resulta de aplicación el requisito de la conformidad gubernamental, pues de lo contrario se produciría una absoluta limitación de la iniciativa parlamentaria.

En cuanto a las enmiendas transaccionales (artículos 114.3.º y 118.3.º, RCD), si implicasen las consabidas repercusiones financieras, y puesto que su formulación corresponde a fases posteriores al Informe de la Ponencia, el Gobierno podrá manifestar su disconformidad, aunque si aquéllas se plantearon ante el Pleno del Congreso, habida cuenta de los requisitos para su admisión —que no se oponga ningún Grupo Parlamentario—, también parece que queden fuera del ámbito de las enmiendas sobre las que el Gobierno pueda manifestarse.

Quizá con la intención de resolver estos problemas, durante la segunda Legislatura, se aprobaron dos Resoluciones de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre normas reguladoras de la calificación de escritos de enmiendas (de 12 de enero de 1983), y para desarrollo del artículo 113 del Reglamento (de 30 de noviembre del mismo año).

Las citadas Resoluciones se apartan claramente de lo dispuesto por el Reglamento del Congreso, señalando que la calificación de las enmiendas a la totalidad y de las parciales que supongan aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios corresponde a la Mesa de la Comisión —en lugar de a la Ponencia— ante la que se tramite la iniciativa legislativa, descuidando nuevamente que esa calificación no vinculará al Gobierno a la hora de mostrar su conformidad o disconformidad a la tramitación de las enmiendas.

Dichas Resoluciones de la Presidencia del Congreso, en clara contradicción con lo dispuesto en la Constitución y en el propio Reglamento de la Cámara, parecen haber iniciado un camino que en absoluto puede considerarse permitido. Con ellas se quiere otorgar a un órgano parlamentario —la Mesa de la Comisión donde se tramite un texto legislativo— la tarea calificadora de enmiendas,

admitiendo o denegando las mismas en virtud de su neutralidad o clara repercusión financiera, por aumento de gastos o disminución de ingresos.

Esto, como es obvio, conduce a una suplantación de las atribuciones constitucionalmente conferidas al Gobierno, que ni éste puede admitir, ni las Cámaras tampoco, so pena de una autolimitación absurda e irresponsable de las facultades del poder Legislativo.

También en el Senado cabe distinguir las formas de limitación según se refieran a proposiciones de Ley o enmiendas que los senadores introduzcan a textos legislativos remitidos por el Congreso o a proposiciones formuladas ante aquella Cámara.

Respecto de Propositiones de Ley, y de lo dispuesto en el artículo 151 del Reglamento del Senado cabe entender que corresponde al Presidente del mismo la remisión al Gobierno de las proposiciones de Ley para que éste manifieste su criterio en un plazo —más reducido que el previsto por el Reglamento del Congreso— de diez días a contar desde la remisión.

El silencio del Gobierno vuelve a entenderse como conforme a la tramitación de la proposición.

Respecto de enmiendas a Proyectos remitidos por el Congreso y Propositiones de Ley presentadas en esa Cámara, el mismo precepto que se ha citado es el que resulta aplicable. De forma más consecuente que la reglamentación del Congreso, dicho artículo ordena la remisión de todas las enmiendas al Gobierno para que dé su parecer conforme o disconforme a las que entrañen repercusiones financieras en el plazo de cinco días si fueren enmiendas respecto de un texto legislativo que se tramita por el procedimiento ordinario, o de dos días si se trata de enmiendas formuladas dentro del procedimiento legislativo de urgencia.

Al igual que respecto de las proposiciones de Ley, la disconformidad gubernamental debe ser motivada y el silencio del Gobierno se entiende positivo a la tramitación.

VIII. LIMITACIÓN DE LA FUNCIÓN DE ENMIENDA DE LAS CORTES GENERALES A LOS PROYECTOS DE LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

Pasando ya al análisis de las limitaciones a la iniciativa de las Cortes en materia presupuestaria, deben considerarse las características que posee el procedimiento presupuestario en general, así como los plazos en que la tramitación del proyecto debe producirse, antes de proceder a la concreta observación de aquéllas.

La normativa reglamentaria del Congreso y del Senado conciben el procedimiento de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado como sometido al procedimiento legislativo ordinario, pese a la existencia de especialidades relacionadas con el escaso tiempo de duración de la tramitación de dicha Ley y, singularmente, con el papel limitado de las Cámaras para introducir modificaciones al proyecto presentado por el Gobierno.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 134.3.º de la Constitución —y pese a que la misma no señale la fecha exacta en que el proyecto debe presentarse al Congreso de los Diputados—, la tramitación de los Presupuestos Generales del Estado está constreñida a unos plazos más reducidos que los que pueden emplear las Cortes para examinar, enmendar y aprobar otras iniciativas legislativas.

La indeterminación constitucional en este punto —que sólo obliga al Gobierno a presentar los Presupuestos ante el Congreso al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior— no puede concretarse, desde luego, por el órgano —las Cortes Generales, a través de sus reglamentos— sobre quien no pesa la obligación de presentar los Presupuestos, sino que dependerá de la solución que o bien legalmente, o en la práctica adopte el Gobierno enviando el proyecto de Ley antes del primero de octubre de cada año.

En cualquier caso, el plano de la realidad vivida en las Cámaras parlamentarias ante la tramitación de los Presupuestos Generales del Estado demuestra claramente que éstos suelen permanecer dos meses en el Congreso de los Diputados y alrededor de veinte días, a lo sumo, en el Senado.

Pese a que a la vista de esta situación haya quien opine que los plazos en que ajustar la tramitación del proyecto de Ley presupuestaria sea suficiente, pienso que a lo que conduce esa situación es a una real limitación del ejercicio de la función parlamentaria de examen y enmienda de los Presupuestos, consideración ésta que no se ve impedida ni por la preferencia de que goza el proyecto respecto de otros trabajos parlamentarios, ni por el *privilegio* que para las Cámaras supone el debate anual de esta Ley, ni por la conversión de una cláusula excepcional —la declaración formal de urgencia del proyecto de Ley para su tramitación en el Senado— en la regla general que preside anualmente el procedimiento de aprobación de los Presupuestos.

Al contrario, dichas cuestiones no hacen sino ratificar esa real limitación parlamentaria —en el ámbito temporal— que se añade a las directamente relacionadas con la facultad de enmienda a esta iniciativa legislativa. Por ello, creo que debería iniciarse una reflexión en torno a la duración de la tramitación de los Presupuestos que o bien implicase el suministro de suficiente información incluso antes de comenzar aquélla, comprometiéndose el Gobierno a enviar con mayor antelación el proyecto de Ley, y ampliándose los plazos para que las Cámaras aprueben la Ley de Presupuestos, o ésta ve ampliado su lapso temporal de vigencia, lo cual llevaría, sin duda alguna, a la necesidad de modificar en este punto la Constitución (artículo 134.2.º).

Ya se ha señalado que la tramitación parlamentaria del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado se rige por el llamado procedimiento legislativo ordinario, pese a la existencia de algunas especialidades, que pesan sobre el Gobierno y las Cortes Generales.

Respecto del primero están: la obligada inclusión de la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal, consignando el importe de los beneficios fiscales que afectan a los tributos del Estado (artículo 134.2.º, C.E.); la presentación del proyecto ante el Congreso de los Diputados al menos tres meses antes de la expiración de los Presupuestos del año anterior (artículo 134.3.º, C.E.), y la presentación junto al proyecto de una documentación anexa (artículos 54 y 55, L.G.P.).

Respecto a las Cámaras: la realización, en todo caso, por el

Pleno del Congreso de los Diputados de un debate de totalidad para fijar las cuantías globales de los estados presupuestarios; la diferenciación en los debates de Comisión del articulado y el estado de autorización de gastos, y en los Plenos de las Cámaras entre el articulado y cada una de las secciones.

Al contrario de lo que sucede con la tramitación de otras iniciativas legislativas —en las que la existencia del debate de totalidad por el Pleno del Congreso se hace depender de la presentación a la misma de enmiendas a la totalidad—, el procedimiento presupuestario requiere la producción en todo caso de dicho debate para que queden fijadas las cuantías globales de los estados de ingresos y gastos del Presupuesto.

La determinación de los ingresos carece de sentido, dado que la autorización presupuestaria se limita al estado de gastos. Con relación, precisamente a estos últimos, la determinación de su cuantía global puede considerarse fundado en la exigencia de presentarse compensadas —o constructivamente— las enmiendas que supongan un aumento de gastos, como posibilidad en suma de ofrecer un marco de referencia global en el que se deberá situar el ejercicio del derecho de enmienda de los integrantes de las Cámaras.

En cualquier caso puede afirmarse que la fijación como inamovible de la cifra global del estado de gastos en el debate de totalidad que realice el Pleno del Congreso, significará yugular los trámites posteriores por los que discurrirá el proyecto de Ley tanto en esa Cámara como en el Senado.

Por otro lado, y con relación a las enmiendas de totalidad que pueden formularse al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, pienso que dada la facultad de iniciativa exclusiva que posee el Gobierno en esta materia —lo cual impide la posibilidad de presentación de proposiciones de Ley de Presupuestos por los miembros de las Cortes—, aquéllas sólo deberán solicitar la devolución del texto presentado al Gobierno, y no la formulación de un texto alternativo al mismo, aunque teóricamente puedan pensarse como admisibles.

Pasando ya al examen de las limitaciones a las enmiendas parciales que se presenten al proyecto de Ley de Presupuestos, y aun-

que como se ha formulado en nuestro trabajo, nada señaló la Constitución, los Reglamentos del Congreso (artículo 133) y del Senado (artículo 149) exigen que aquellas que supongan un aumento de gasto deben presentarse compensadamente, y las que impliquen disminución de ingresos necesitarán la conformidad del Gobierno para su tramitación.

La primera exigencia, aunque parezca contribuir a que el derecho de enmienda de diputados y senadores en materia presupuestaria se efectúe con ciertas dosis de responsabilidad, no supone sino limitar —sin que la Constitución lo previera— la iniciativa parlamentaria, desvirtuando la riqueza política del debate presupuestario.

La segunda exigencia traslada a un momento en que aún no existe un Presupuesto aprobado, la limitación que la Constitución dispone, precisamente, cuando esto último suceda. Veamos estas limitaciones brevemente.

Los artículos 133.3.º del Reglamento del Congreso, y 149.2.º del Reglamento del Senado, obligan a quienes formulen enmiendas que supongan aumento de créditos en algún concepto, además de cumplir los requisitos generales, proponer una baja de igual cuantía en la misma sección del Presupuesto.

El primer problema que se presenta con relación a dichas normas consiste en resolver si entre esos requisitos generales está o no el de la conformidad del Gobierno a la tramitación de las enmiendas de aumento de gasto.

Evidentemente, el sentido común llevaría a pensar que la utilización de la técnica constructiva debe excluir el requisito de la conformidad gubernamental, entre otras razones porque, en rigor, siempre que una enmienda con tales implicaciones financieras se presente compensada, no habrá ningún aumento de gasto respecto de las cifras globales que fueron aprobadas por el Pleno del Congreso de los Diputados al efectuar el debate de totalidad.

Sin embargo, lo señalado no parece corresponderse con el uso interpretativo consolidado en las Cámaras parlamentarias, lo cual no supone sino una autolimitación —al consultar al Gobierno su criterio sobre estas enmiendas— de las mismas en su función de examen y enmienda de los Presupuestos.

El otro problema que presenta la normativa interna de las Cortes Generales radica en su clara inadecuación actual con la tramitación de unos Presupuestos basados en la definición de objetivos y programas, a los cuales no hace honor la utilización de conceptos como el de Sección, que representa, precisamente, el ámbito en el que proceder a la compensación cuando una enmienda suponga aumento de gasto en algún concepto.

Los Reglamentos parlamentarios hacen referencia a una tramitación de Presupuestos administrativos convencionales, que no traducen las nuevas formas de clasificación y presentación de los Presupuestos, aunque también sea verdad que éstas son más simbólicas que reales.

En todo caso, la solución que se da a las enmiendas que proponen un aumento de créditos en cualquier programa —que deberán citar los créditos que deben minorarse en el mismo o en otros programas dentro de la misma sección— va en contra del verdadero sentido del programa en el marco de las nuevas técnicas de presupuestación; y por esto que deban modificarse los Reglamentos de las Cámaras para permitir su mejor sintonía con la clasificación funcional y por programas del Presupuesto.

A las enmiendas que supongan disminución de ingresos sólo se refiere el Reglamento del Congreso de los Diputados (artículo 133.4.º), señalando que requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación. Y el problema principal estriba en fijar el punto de referencia a partir del que observar si tal efecto de minorización de ingresos se ha producido o no.

Aunque lo razonable sería referir dicha comprobación a la situación que en materia de ingresos resulte del Presupuesto que esté en vigor —aunque la enmienda se refiera al Presupuesto del ejercicio siguiente—, parece que en la práctica se ha fijado ese punto de referencia en el nivel global de ingresos del proyecto de Ley presupuestaria que se encuentra en tramitación, lo cual nuevamente reduce las facultades parlamentarias de enmienda.

IX. ÚLTIMAS CUESTIONES: INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA
AL PARLAMENTO Y RECEPCIÓN DE LOS LÍMITES EXAMINADOS
EN LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS DE LAS COMUNIDADES
AUTÓNOMAS

Finalmente, he querido referirme a cuestiones ligadas con la información que el Parlamento posee acerca del proyecto de Presupuestos enviado por el Gobierno, y a la recepción que se ha operado en los Ordenamientos de las Comunidades Autónomas de las formas limitativas de la iniciativa parlamentaria, ahora ligadas al desenvolvimiento de las funciones de sus Asambleas Legislativas.

Respecto de la primera cuestión, aunque puede que alguien piense que los voluminosos paquetes de documentación, que anualmente presenta el Ministro de Economía y Hacienda de turno ante el Congreso de los Diputados, signifique el suministro a las Cámaras de una importante cantidad de información; no parece que aquello obedezca a nada más que la repetición de un ritual, con el que aprovechar la oportunidad de aparecer fotografiado en los medios de comunicación.

Reiteradamente se ha insistido en la necesidad de facilitar mayor, pero sobre todo mejor, información al Parlamento sobre el Presupuesto, dotando también a sus Comisiones presupuestarias de medios técnicos y competencias para cualificar su labor.

Pero el logro de una mayor participación de las Cortes Generales en el proceso presupuestario, como ha tratado de reflejar nuestra investigación, no es sólo un problema de acceso a la información, sino principalmente una cuestión de carácter jurídico que debe, necesariamente, pasar por la reforma de los Reglamentos de las Cámaras, con el fin de ampliar sus facultades respecto del Presupuesto.

Finalmente, respecto de la recepción de las formas de limitación en el funcionamiento de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, aunque las previsiones contenidas en los apartados 134.5.º y 6.º de la Constitución no tuvieran por qué ser aplicadas al ámbito de las relaciones Consejo Ejecutivo/Asamblea Legislativa de las Comunidades Autónomas al aprobar sus Presu-

puestos, algunos Estatutos de Autonomía (Extremadura y Valencia) y todos los Reglamentos internos de las Asambleas Legislativas autonómicas han previsto medidas de limitación similares a las que rigen el procedimiento de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado.

Esa recepción de técnicas limitativas de la iniciativa parlamentaria autonómica no puede basarse en la garantía del principio de equilibrio presupuestario, que sólo aparece consagrado en el Estatuto de Autonomía de Castilla-León.

Tampoco la existencia en algunas Comunidades Autónomas de Leyes de finanzas y/o de régimen presupuestario que aluden a dicho principio, puede ser la causa en que justificar tales limitaciones, pues estas leyes no obligarán más que a los Consejos de Gobierno de dichas Comunidades —que deberán presentar equilibrado el proyecto—, pero no a sus Asambleas Legislativas.

Más parece que la recepción de las formas de limitación estudiadas en las Comunidades Autónomas se deba a un ánimo del Legislador autonómico —desde luego inconsecuente por autolimitarse— de mimetizar disposiciones estatales, mereciendo el mismo juicio crítico que respecto a éstas se ha efectuado en el trabajo.

Quizá, y aunque pueda parecer como amarga conclusión, quepa recordar —parafraseando la célebre narración de LEWIS CARROLL (Alicia en el País de las Maravillas), diciendo que la Constitución no preveía ni los límites del Parlamento estatal en la tramitación de los Presupuestos, ni tampoco su extensión al funcionamiento de las Asambleas Legislativas Autonómicas. Pero lo importante, casi siempre, aunque pueda desagradarnos, no es lo que las palabras dicen que son, ni lo que las normas dicen o parece que quieran decir, sino quien está detrás de las mismas y tiene el poder para aplicarlas.

X. APÉNDICE BIBLIOGRÁFICO

ABENDROTH, W.: *Zum Begriff vom demokratischen und sozialen Rechtsstaats* (en Festschrift f. L. Bergsträsser, Düsseldorf, 1954),

- y *Sociedad antagónica y democracia política* (Grijalbo, Barcelona, 1973).
- ABENDROTH, W. y LENK, K.: *Introducción a la Ciencia Política* (Anagrama, Barcelona, 1973).
- AGUIRRE DE LA HOZ, J.: *La institución presupuestaria en el Derecho comparado* («P.G.P.», núm. 6, 1980).
- ALLEGRETTI, V.: *Il governo della finanza pubblica* (Cedam, Padova, 1971).
- AMATUCCI, A.: *Funzioni e disciplina del Bilancio dello Stato* (Jovene, Napoli, 1972).
- AMSELEK, P.: *Le budget de l'État sous la V République* (Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1967).
- ANDERSON, P.: *El Estado absolutista* (Siglo XXI ed., Madrid, 1979).
- ARGÜELLO REGUERA, C.: *Perspectiva actual del proceso presupuestario de gasto público* («H.P.E.», núm. 51, 1978).
- ARIÑO ORTIZ, G.: *La Constitución y la Ley General Presupuestaria* («Cuaderno de Documentación», núm. 21, Instituto Nacional de Prospectiva).
- ARNALDO ALCUBILLA, E. y MONTEJO VELILLA, S.: *El poder financiero del Parlamento Europeo* («Revista de las Cortes Generales», núm. 9, 1986).
- AVRIL, P.: *Il Parlamento francese nella Quinta Repubblica* (Ed. di Comunità, Milano, 1976).
- BALLADORE PALLIERI, G.: *Diritto Costituzionale* (10.^a ed., Giuffrè ed., Milano, 1972).
- BRANCASI, A.: *Legge finanziaria e Legge di Bilancio* (Giuffrè ed., Milano, 1985).
- BUONANNO, M.: *La nuova struttura del Bilancio e le pubbliche spese* (2.^a ed., Jovene, Napoli, 1967).
- BURBAN, J.-L. y GINESTET, P.: *El aumento de los poderes* (dentro de la obra colectiva dirigida por J. SUBIRATS y P. VILANOVA: *El Parlamento Europeo*, Ariel, Barcelona, 1984).

- BUSCEMA, M.: *Il Bilancio dello Stato, delle Regioni, dei Comuni, delle Province, degli Enti pubblici istituzionali* (Giuffrè, Milano, 1966), y *Trattato di Contabilità Pubblica* (vol. 2.º *La Contabilità dello Stato*, Giuffrè ed., Milano, 1981).
- CALLE SÁIZ, R.: *Reforma presupuestaria en Inglaterra: Informe Armstrong* («P.G.P.», núm. 9, 1981).
- CASSESE, S.: *Problemas especiales de la toma de decisiones presupuestarias en Italia* (dentro de la obra colectiva coordinada por D. COOMBES: *El poder financiero del Parlamento*, I.E.F., Madrid, 1981).
- CATHELINÉAU, J.: *Finances Publiques. Politiques budgétaire et Droit Financier* (L.G.D.J., París, 1975).
- CAYÓN GALIARDO, A.: *El principio de equilibrio presupuestario como límite al poder financiero de las Cortes Generales* (en *Funciones financieras de las Cortes Generales*, Congreso de las Diputados, Madrid, 1985).
- CAZORLA PRIETO, L.M.: *Nota acerca del incumplimiento del artículo 134.3 de la Constitución* («H.P.E.», núm. 90, 1984), y *Las Cortes Generales ante los proyectos de ley de Presupuestos Generales del Estado* («Revista de las Cortes Generales», núm. 3, 1984).
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Constitución española y Reglamento del Congreso de los Diputados* (edición preparada por el Letrado de las Cortes Manuel Gonzalo, 2.ª ed., Congreso de los Diputados, Madrid, 1986).
- COOMBES, D.: *El papel del Parlamento en las decisiones presupuestarias: algunas conclusiones generales* (dentro de la obra colectiva por él mismo coordinada *El poder financiero del Parlamento*, I.E.F., Madrid, 1981).
- CORNO CAPARRÓS, L.: *El Reglamento parlamentario: especial referencia a los Reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas* (en «Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)», I.E.F., Madrid, 1984, vol. I).
- CORTES GENERALES: *Constitución española. Trabajos parlamentarios* (edición en 4 tomos, preparada por F. Sainz Moreno, Servicio

de Estudios y publicaciones de las Cortes Generales, Madrid, 1980); *Reglamentos parlamentarios. Estados miembros de la C.E.E. (Cámaras altas)* («Boletín de Legislación Extranjera», núms. 60-63, 1986, Cortes Generales), y *Reglamentos Parlamentarios. Estados miembros de la C.E.E. (Cámaras bajas) y Parlamento Europeo* («Boletín de Legislación Extranjera», núm. 54-57, 1986, Cortes Generales).

COZZI, S.: *Tecnica del Bilancio e controllo della Finanza Pubblica* (Zanichelli, Bologna, 1958).

CHELI, E. y CARETTI, P.: *El proceso legislativo en Italia* («R.E.D.C.», núm. 16, 1986).

DAALDER, H. y HUBÉE-BOONZAALIJER, S.: *El Parlamento y el Presupuesto: Procedimientos y políticas en Holanda* (dentro de la obra colectiva coordinada por D. COOMBES: *El poder financiero del Parlamento*, I.E.F., Madrid, 1981).

DERUEL, F.: *Finances Publiques. Budget et pouvoir financier* (4.^a ed., Dalloz, París, 1981).

DÍAZ, E.: *Estado de Derecho y Sociedad Democrática* (Edicusa, Madrid, 1972), y *El Estado democrático de Derecho en la Constitución española* (Rev. «Sistema», núm. 41, 1981).

DI RENZO, F.: *Istituzioni di Contabilità di Stato* (5.^a ed., Jandi Sapi ed., Napoli, 1969).

DI RENZO LETIZIA, L.: *Il Bilancio dello Stato nella disciplina della nuova Legge 5 agosto 1978 n. 468* (Giuffrè ed., Milano, 1979).

DUCROS, J.-C.: *La influencia de la R.C.B. sobre el papel del Parlamento en los asuntos presupuestarios* (dentro de la obra colectiva coordinada por D. COOMBES: *El poder financiero del Parlamento*, I.E.F., Madrid, 1981).

DUPAS, A.: *El control parlamentario del Presupuesto en Francia: una visión desde el interior de la Asamblea Nacional* (dentro de la obra colectiva coordinada por D. COOMBES: *El poder financiero del Parlamento*, I.E.F., Madrid, 1981).

DUVERGER, M.: *Hacienda Pública* (Bosch, Barcelona, 1968).

- EINZIG, P.: *The Control of the Purse* (Secker & Warburg, Londres, 1959).
- EL BANNA, M.A.A.: *Le particularisme du pouvoir d'autorisation budgétaire* (Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1968).
- ERAUW, F.: *Droit Budgétaire. Comptabilité publique. Crédit public* (Etablissements Emile Bruylant, Bruxelles, 1979).
- ESCRIBANO LÓPEZ, F.: *Presupuesto del Estado y Constitución* (I.E.F., Madrid, 1981).
- FALCÓN Y TELLA, R.: *La habilitación a las leyes de presupuestos para modificar tributos* (Civitas, «R.E.D.F.», núm. 33, 1982), e *Introducción al Derecho Financiero y Tributario de las Comunidades Europeas* (Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Civitas, Madrid, 1988).
- FAZIO, G.: *Il Bilancio dello Stato. La funzione e la gestione del Bilancio nel sistema giuridico ed economico* (2.ª ed., Giuffrè ed., Milano, 1980).
- FERNÁNDEZ-CARNICERO, C.J.: *Presupuesto y Parlamento ante la Constitución francesa de la V República* («P.G.P.», núm. 5, 1980), y *El Derecho Presupuestario. La naturaleza jurídica del Presupuesto. Los principios presupuestarios* (dentro de la obra *Curso sobre Derecho Presupuestario y gasto público*, de la Escuela de Inspección Financiera y Tributaria, Madrid, 1984).
- FRIAUF, K.H.: *El control parlamentario del presupuesto en la República Federal de Alemania* (dentro de la obra colectiva coordinada por D. COOMBES: *El poder financiero del Parlamento*, I.E.F., Madrid, 1981).
- GARCÍA AÑOEROS, J.: *Naturaleza jurídica del Presupuesto* (en *Estudios en homenaje a Jordana de Pozas*, tomo III, vol. 2.º, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962, pág. 435 y sigs.).
- GARCÍA DE LA MORA, L.: *La Ragioneria Generale dello Stato e il Bilancio Preventivo* («Tesi di Laurea», dirigida por R. ALESSI, Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studio di Bologna, anno accademico 1972-1973).

- GARCÍA GARCÍA, J.L.: *Examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado* (dentro de la obra colectiva *Funciones financieras de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985).
- GOLDSCHIED, R.: *Socialismo de Estado o capitalismo estatal. Una contribución sociológico-financiera a la solución del problema de la deuda pública* («H.P.E.», núm. 34, 1975).
- GONZÁLEZ GARCÍA, E.: *Natura giuridica della Legge del Bilancio nel Diritto spagnolo* («Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze», marzo 1968); *Introducción al Derecho Presupuestario* (Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1973), y *La ley del Presupuesto en la Constitución española de 1978* («P.G.P.», núm. 3, 1979).
- HUCHA CELADOR, F. DE LA: *Constitución, planificación y Ley de Presupuestos* («R.E.D.F.», núm. 46, 1985).
- INFORME ARMSTRONG: *La reforma presupuestaria en el Reino Unido* (el título original es *Budgetary Reform in the U.K.*, publicado por Oxford University Press. C. Institute for Fiscal Studies, 1980. Revisado por R. Calle Sáiz y traducido por F. García Pérez de Valderrama, «P.G.P.», núm. 9, 1981).
- JACOB, J.: *El procedimiento legislativo en el Parlamento británico* («R.E.D.C.», núm. 16, 1986).
- KÜHNEL, R.: *El Liberalismo* (dentro de la obra de ABENDROTH, W. y LENK, K.: *Introducción a la Ciencia Política*, Anagrama, Barcelona, 1973), y *Liberalismo y Fascismo: dos formas de dominio burgués* (Fontanella, Barcelona, 1978).
- LALUMIERE, P.: *El control parlamentario del Presupuesto en Francia* (dentro de la obra colectiva coordinada por D. COOMBES: *El poder financiero del Parlamento*, I.E.F., Madrid, 1981), y *Les Finances Publiques* (Librairie Armand Colin, París, 1980).
- LASHERAS MERINO, M.A. y MARTÍNEZ LAGO, M.A.: *La publicidad del gasto público y el proceso de aprobación del Presupuesto* («H.P.E.», núms. 110/111, 1988, pág. 37 y sigs.).

- LASSALE, J.P.: *Le Parlement et l'autorisation des dépenses publiques* («Revue de Science Financière», núm. 4, 1963).
- LEQUERET, P.: *Le Budget de l'Etat. Préparation, exécution, contrôle* («La Documentation Française», núms. 4671-4672, París, 1982).
- LÓPEZ ESCOBAR FERNÁNDEZ, E.: *Los orígenes del Derecho presupuestario español* (Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1971).
- LUCAS VERDÚ, P.: *La lucha por el Estado de Derecho* (Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1975), y *Estado liberal de Derecho y Estado social de Derecho* (Acta Salmanticensia, Salamanca, 1955, tomo II, núm. 3).
- MABILEAU, A.: *La competencia financiera del Parlamento de la V República* («P.G.P.», núm. 5, 1980).
- MAHIEU, Y.: *L'aménagement des règles constitutionnelles relatives au Budget et à la Cour des Comptes* (Etablissements Emile Bruylant, Bruxelles, 1973).
- MARTÍN-RETORTILLO, S.: *Parlamento y Gobierno en la Planificación económica* («R.A.P.», núm. 55, 1968).
- MARTÍNEZ, J.-C. y DI MALTA, P.: *Droit Budgétaire* (Librairies Techniques, París, 1982).
- MENÉNDEZ MORENO, A.: *La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado* (Lex Nova, Valladolid, 1988).
- MOLINIER, J.: *Los poderes financieros del Parlamento: una comparación entre Francia y Gran Bretaña* (dentro de la obra colectiva coordinada por D. COOMBES: *El poder financiero del Parlamento*, I.E.F., Madrid, 1981).
- MONTEJO VELILLA, S.: *Aspectos del debate parlamentario de los Presupuestos para 1984* («H.P.E.», núm. 85, 1983).
- MORSELLI, E.: *Corso de scienza della Finanza Pubblica* (3.^a ed., Cedam, Padova, 1939).
- NAHARRO MORA, J.M.: *Evolución y problemas del Derecho Presupuestario* (Anales de la Universidad de Valencia, vol. XXV, sin fecha).

- O'CONNOR, J.: *La crisis fiscal del Estado* (Península, Barcelona, 1981).
- ONIDA, V.: *Le Leggi di spesa nella Costituzione* (Giuffrè, Milano, 1969), y *Las bases históricas y constitucionales del sistema presupuestario en Italia* (dentro de la obra colectiva coordinada por D. COOMBES: *El poder financiero del Parlamento*, I.E.F., Madrid, 1981).
- PALAO TABOADA, C.: *Derecho Financiero y Tributario* (tomo I, Colex, Madrid, 2.ª edición, 1987).
- PASTOR, M.: *Los modelos de dominación política estatal* (dentro de la obra colectiva, compilada por GARCÍA COTARELO, R.: *Introducción a la Teoría del Estado*, Teide, Barcelona, 1981).
- PAUL, M.: *Les Finances de l'Etat. Budget. Comptabilité* (Ed. Económica, París, 1981).
- PEDROS ABELLÓ, A.: *Estudio preliminar*, a la traducción española de la obra de varios autores, coordinada por COOMBES, D.: *El poder financiero del parlamento* (I.E.F., Madrid, 1981).
- PÉREZ JIMÉNEZ, P.J.: *Las limitaciones a la iniciativa legislativa financiera en la Constitución española* («Revista de Derecho Político», núm. 9, 1981), y *Las funciones financieras de las Cortes en el Derecho Parlamentario español* (en la obra colectiva *Funciones financieras de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985).
- PLOWDEN REPORT: *Control of Public Expenditure* (Cmnd, 1432, H.M.S.O., Londres, 1961).
- PUVIANI, A.: *Teoría de la ilusión financiera* (Traducción y estudio preliminar de A. RODRÍGUEZ BEREIJO, I.E.F., Madrid, 1972).
- QUEROL BELLIDO, V.: *Hacia un nuevo modelo presupuestario: Los Presupuestos Generales del Estado para 1984* («P.G.P.», núm. 18, 1983).
- RECORDER DE CASO, E.: *Crónica parlamentaria: Los Presupuestos Generales del Estado* («P.G.P.», núm. 4, 1979); *Iniciativa legislativa presupuestaria* («P.G.P.», núm. 18, 1983); *Problemática de la*

- aprobación del Presupuesto. El Anteproyecto. El Proyecto. Reglamentos del Congreso y del Senado* (dentro de la obra *Curso sobre Derecho Presupuestario y gasto público*, editada por la Escuela de Inspección Financiera y Tributaria, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1984), y *El debate parlamentario de los Presupuestos Generales del Estado* («Revista del Departamento de Derecho Político de la Universidad Nacional de Educación a Distancia», núm. 4, 1979).
- RIVOLI, J.: *Le budget de l'Etat* (Editions du Seuil, 1980).
- RODRÍGUEZ BEREJILLO, A.: *La limitación de la iniciativa parlamentaria en materia presupuestaria en el Derecho positivo español* («R.F.D.U.C.M.», núm. 33, 1968); *El Presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario* (Tecnos, Madrid, 1970); *La Ley de Presupuestos en la Constitución española de 1978* (dentro de la obra colectiva *Hacienda y Constitución*, I.E.F., Madrid, 1979), y *La Constitución de 1978 y el modelo de Estado: consideraciones sobre la función de la Hacienda Pública* («Sistema», núm. 53, 1983).
- RODRÍGUEZ CABRERO, G.: *La economía política del gasto público: un enfoque sociológico* («Presupuesto y Gasto Público», núm. 2).
- RUFÍAN LIZANA, D.M.^a: *La potestad reglamentaria en materia presupuestaria* («P.G.P.» núm. 23, 1985).
- SAINZ DE BUJANDA, F.: *Organización política y Derecho financiero* (en «Hacienda y Derecho», tomo I, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 2.^a reimpresión, 1975).
- SEMINARIO DE DERECHO FINANCIERO DE LA UNIVERSIDAD DE MADRID: *Notas de Derecho Financiero* (Lección 60, tomo I, vol. 3.º, Sección de Publicaciones, Facultad de Derecho, Universidad de Madrid, 1972).
- SERRANO ALBERCA, J.M.: *La iniciativa legislativa en materia financiera: Conflictos entre el Gobierno y el Parlamento* («P.G.P.», número 15, 1983).
- SERVICIOS JURÍDICOS DE LA SECRETARÍA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Dictamen sobre la interpretación de los artículos 111*

- y 126 del Reglamento del Congreso referentes a tramitación de enmiendas y proposiciones de ley que impliquen aumento de gastos o disminución de ingresos (elaborado a petición de la Mesa del Congreso de los Diputados, «Revista de las Cortes Generales», núm. 1, 1984).
- SICA, V.: *Osservazioni sulla Lege del Bilancio (L'art. 81 della Costituzione)* (Rassegna di Diritto Pubblico, fasc. I, 1960, Jovene, Napoli), y *Bilancio dello Stato e programmazione economica (profili giuridici)* (Liguori, Napoli, 1964).
- SOLER ROCH, M.^a T.: *Los Presupuestos Generales del Estado en el artículo 134 de la Constitución* (en «Estudios sobre la Constitución española de 1978», Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valencia, 1980).
- STRASSER, D.: *La Hacienda de Europa* (Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Bruselas, 1982).
- SUBIRATS, J. y VILANOVA, P.: *El Parlamento Europeo* (Ariel, Barcelona, 1984).
- TALICE, C.: *La legge di Bilancio* (Giuffrè, Milano, 1969).
- TROTABAS, L.: *Le droit d'initiative en matière de dépenses et la pratique du régime paramentaire français* (Annales de Finances Publiques, núm. III, 1937); *Finances Publiques* (3.^a ed., Dalloz, París, 1969), y *Droit Budgétaire et Comptabilité publique* (3.^a ed., Dalloz, París, 1985).
- VILLAR PALASÍ, J.L.: *Derecho administrativo* (tomo I, Madrid, 1968).
- VV. AA.: *Introducción a la Teoría del Estado* (coordinada por R. GARCÍA COTARELO, Teide, Barcelona, 1981).
- *Comentarios a la Constitución* (coordinada por F. GARRIDO FALLA, Civitas, Madrid, 1980).
- *El poder financiero del parlamento* (obra coordinada por D. COOMBES, I.E.F., Madrid, 1981).
- *Curso sobre Derecho Presupuestario y gasto público*, editada por la Escuela de Inspección Financiera y Tributaria, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1984).

- *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)* (I.E.F., Madrid, 1984, vol. I).
 - *Funciones financieras de las Cortes Generales* (Congreso de los Diputados, Madrid, 1985).
- WILDAVSKY, A.: *The Politics of the Budgetary Process* (Little, Brown & Co., Boston, 2.^a ed.), y *Budgeting: A comparative theory of budgetary processes* (Little, Brown & Co., Boston, 1975).
- ZAPICO GOÑI, E.: *La modernización simbólica del Presupuesto público* (Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1989).